Cuadernos

Historia 16

250 PTAS



Los virreinatos americanos

Pedro A. Vives

83

Cuadernos
Historia 16

Plan de la Obra

1. La Segunda República Española • 2. La Palestina de Jesús • 3. El Califato de Córdoba • 4. El Siglo de Oro, 1 • 5. El Siglo de Oro, 2 • 6. Faraones y pirámides • 7. La Castilla del Cid • 8. La Revolución Industrial • 9. Felipe II • 10. La medicina en la Antigüedad • 11. Los Reyes Católicos • 12. La mujer medieval • 13. La Revolución Francesa, 1 • 14. La Revolución Francesa, 2 • 15. La Revolución Francesa, 3 • 16. El Egipto de Ramsés II • 17. La invasión árabe de España • 18. Los Mayas • 19. Carlos V • 20. La guerra de la Independencia, 1 • La guerra de la Independencia, 2 • 22. La Hispania romana • 23. Vida cotidiana en la Edad Media • 24. El Renacimiento • 25. La Revolución Rusa • 26. Los fenicios • 27. La Mezquita de Córdoba • 28. La Reforma en Europa • 29. Napoleón Bonaparte, 1 • 30. Napoleón Bonaparte, 2 • 31. Los iberos • 32. Recaredo y su época • 33. Los campesinos del siglo XVI • 34. La Inglaterra victoriana • 35. El Neolítico • 36. Los Aztecas • 37. La Inglaterra isabelina • 38. La II Guerra Mundial, 1 • 39. La II Guerra Mundial, 2 • 40. La II Guerra Mundial, 3 • 41. Tartessos • 42. Los campesinos medievales • 43. Enrique VIII • 44. La España de José Bonaparte • 45. Altamira • 46. La Unión Europea • 47. Los reinos de taifas • 48. La Inquisición en España • 49 Vida cotidiana en Roma, 1 • 50. Vida cotidiana en Roma, 2 • 51. La España de Franco • 52. Los Incas • 53. Los comuneros • 54. La España de Isabel II • 55. Ampurias • 56. Los almorávides • 57. Los viajes de Colón • 58. El cristianismo en Roma • 59. Los pronunciamientos • 60. Carlomagno, 1 • 61. Carlomagno, 2 • 62. La Florencia de los Médicis • 63. La Primera República Española • 64. Los sacerdotes egipcios • 65. Los almohades • 66. La Mesta • 67. La España de Primo de Rivera • 68. Pericles y su época • 69. El cisma de Aviñón • 70. El Reino nazarita • 71. La España de Carlos III • 72. El Egipto ptolemaico • 73. Alfonso XIII y su época • 74. La flota de Indias • 75. La Alhambra • 76. La Rusia de Pedro el Grande • 77. Mérida • 78. Los Templarios • 79. Velázquez • 80. La ruta de la seda • 81. La España de Alfonso X el Sabio • 82. La Rusia de Catalina II • 83. Los virreinatos americanos • 84. La agricultura romana • 85. La Generación del 98 • 86. El fin del mundo comunista • 87. El Camino de Santiago • 88. Descubrimientos y descubridores • 89. Los asirios • 90. La Guerra Civil española • 91. La Hansa • 92. Ciencia musulmana en España • 93. Luis XIV y su época • 94. Mitos y ritos en Grecia • 95. La Europa de 1848 • 96. La guerra de los Treinta Años • 97. Los moriscos • 98. La Inglaterra de Cromwell • 99. La expulsión de los judíos • 100. La revolución informática.

Rufino González, 23 bis
28037 Madrid. Tel. 304 65 75

ISBN: 84-7679-286-7 (Fascículos)
ISBN: 84-7679-287-5 (Obra completa)
Depósito legal: M-8085-1997

Distribución en quioscos: SGEL
Suscripciones: Historia 16. Calle Rufino González, 23 bis
28037 Madrid. Tel. 304 65 75

Fotocomposición y fotomecánica: Amoretti S.F., S.L.
Impresión: Graficinco, S.A.
Encuadernación: Mavicam
Printed in Spain - Impreso en España

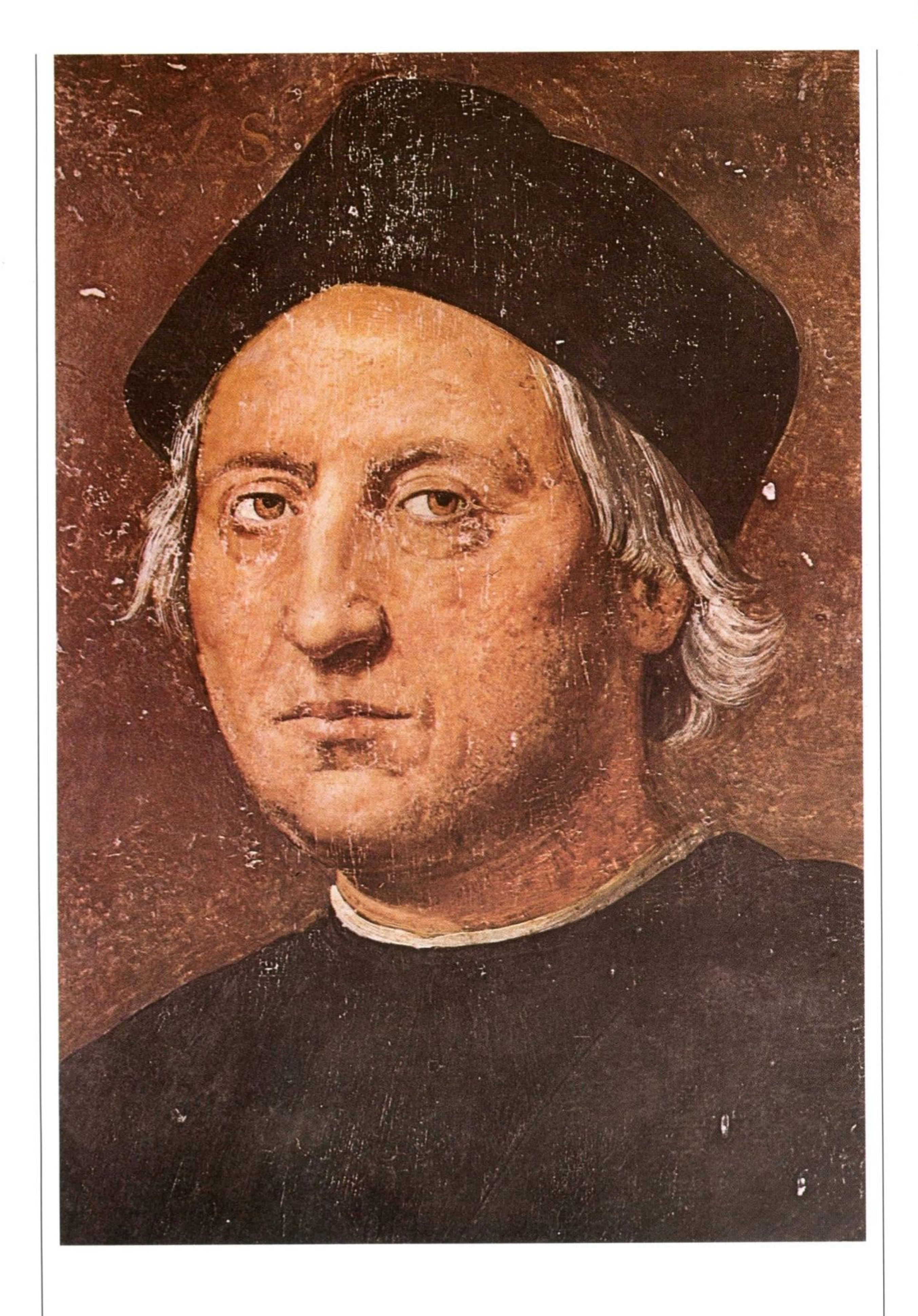
Precio para Canarias, Ceuta y Melilla: 275 ptas., sin IVA, incluidos gastos de transporte.

Historia 16

Indice



En portada, caballero español y su criado en la América y su criado en la América del siglo XVIII (detalle del biombo *El Volador*, Museo de América, Madrid). Izquierda, el virrey Antonio de Mendoza (dibujo de la obra de Poma de Ayala, finales del siglo XVI)



Cristóbal Colón
(cuadro que data de 1525)

Los virreinatos americanos

Pedro A. Vives
Historiador

La América colonial española fue un espacio suficientemente organizado si se tiene en cuenta lo descomunal de sus dimensiones. Por necesidad política, por voluntad de dominio, por resultado secular en cualquier caso, las tierras de la actual Iberoamérica, contaron entre los siglos XVI y XIX con una articulación espacial jerarquizada, cuyas secuelas persisten con fuerza en su mapa político contemporáneo, tanto en la estabilidad o conflictividad de sus fronteras internacionales, como en la homogeneidad o desequilibrio de los territorios nacionales, de sus redes internas y de sus sistemas de interrelación. Sobre el mapa de la llamada América Latina pueden aún trazarse las demarcaciones de su pasado colonial hispánico, e incluso rastrear sobre él las imprecisiones de aquellas.

Tanto las adecuaciones como las imprecisiones del sistema territorial hispánico en América fueron resultado de la conjunción de diferentes necesidades planteadas desde la misma empresa colombina. De hecho, una primera comprensión de aquella secuencia innovadora podría cuestionar si sería más correcto referirse a *virreinatos* o a *virreyes.* Esto es, si desde los orígenes, allá por los comienzos del XVI, tuvieron mayor peso definitorio las instituciones propiamente dichas o las personas —personajes, si se quiere— que asumieron tareas y funciones posteriormente aquilatadas en la proyección del derecho castellano sobre Indias. La respuesta a ese cuestionamiento no puede ser simple y es la propia secuencia histórica la que permite apreciar los matices del dilema y sus implicaciones estructurales.

Comoquiera que sea, la América española contó desde el segundo tercio del XVI con una básica división territorial que, pese a su apariencia sencilla, encerraba complejos orígenes y realidades. El virreinato de la Nueva España creado en 1535, con su capital en la ciudad de México, comprendía los actuales territorios del Sur de Estados Unidos, México, Centroamérica a excepción de Panamá, las Antillas y, con un alto grado de imprecisión según qué tiempos, las costas de Venezuela y sus poblamientos internos. El virreinato del Perú puesto en efecto en 1543 integró la otra gran división jurisdiccional, abarcando la totalidad de regiones andinas de Suramérica más Panamá por el Norte, y el Río de la Plata en el Sur. Además, se suponían bajo su jurisdicción las extensas cuencas del Amazonas y el Orinoco, en tanto no fue irreversible el avance portugués sobre las mismas.

Esas dos divisiones, en gran medida responsables de una secularmente simplificada visión de América desde España, fueron resultantes netas de la etapa de conquistas, y en realidad su afianzamiento data de 1570/80, cuando Juan López de Velasco desde el Consejo de Indias fijó las jurisdicciones americanas en su *Geografía y Descripción Universal de las Indias.* Ya en el siglo XVIII, sin embargo, la creación de otros dos virreinatos respondió a un acercamiento más cabal, más estratégico y documentado, de las necesidades del continente. El virreinato de la Nueva Granada, con capital en Santa Fe de Bogotá, se ensayó en 1717 por vez primera aunque no fue erigido en firme hasta 1739. Quiso ser el aglutinador territorial y administrativo de los Andes norteños más la Audiencia de Panamá, si bien jamás alcanzó a delimitar su ámbito efectivo de alcance. En cuanto al virreinato del Río de la Plata, puesto en marcha en 1776, supuso un verdadero desgajamiento del Perú, una operación —se ha asegurado— destinada a romper las fluidas relaciones mercantiles entre Lima y Buenos Aires

y, en cualquier caso, una adaptación a la realidad colonial que inmediatamente confirmó su oportunidad.

Pero las bases de la administración colonial española en América, trabadas realmente en el proceso descubridor, que abarcó casi medio siglo desde 1492, fueron condicionantes sustanciales del funcionamiento institucional y político posterior, ya que no sólo se trató de un *desembarco* de lo ibérico —lo europeo, en última instancia— en el Nuevo Mundo, sino también de una adaptación inmersa en la gestación y evolución del Estado imperial español. En pocas palabras, América también condicionó la estructuración de la España que llamamos Moderna.

Las raíces de un sistema institucional

Es posible afirmar que los cargos y *títulos* otorgados por los Reyes Católicos a Cristóbal Colón en las Capitulaciones de Santa Fe indujeron, en la concepción de las nuevas tierras e islas halladas, a una cierta, pero a todas luces imprecisa, unidad funcional y territorial. En realidad ello quiere decir que los más remotos orígenes de la organización indiana respondieron a las exigencias de Colón sobre lo desconocido. El 30 de abril de 1492, Colón obtuvo para sí, aparte de una participación económica en los posibles beneficios de aquel viaje a la aventura, los *títulos* de *almirante, virrey* y *gobernador* de las islas y tierra firme que descubriese.

Es fácil hoy día reconocer que en las Capitulaciones de Santa Fe se apeló sencillamente a la tradición medieval por la que un rey concedía señorío sobre tierras conquistadas, siempre que se le reconociera como monarca. Y que a tal criterio obedecían los cargos de autoridad, los honores y ventajas económicas otorgadas a Colón, siguiendo además las pautas de delegación de poderes marcadas por la expansión portuguesa en la apertura de enclaves de larga distancia. En cualquier caso, no cabe hablar de voluntad de organizar territorios que, por otro lado, se suponían habitados y gobernados (Cipango y Catay).

Sin embargo, el hallazgo de tierras *vacías* desde el punto de vista cristiano acabó por inferir de inmediato una validez organizativa a los cargos introducidos en las Capitulaciones de Santa Fe. De entre ellos, Colón siempre prefirió el de almirante, sin duda porque aspiraba a lograr rentas comparables a las del almirante de Castilla que él conoció. Pero cuando en abril de 1495 se creyó al descubridor muerto durante su segundo viaje y la Corona trató de organizar el gobierno de las nuevas Indias, se puso en marcha un primer reajuste sobre la base del otorgamiento de funciones a las nuevas empresas de exploración. La comprobación de que Colón estaba vivo frustró en gran medida aquella iniciativa, a la vez que abría la inacabada secuencia de los llamados pleitos colombinos. En el arranque de los cuales, en 1498, hubo que recurrir a documentos de 1405, 1419 y 1435 para intentar definir las competencias del *almirante.*

El almirantazgo aparecía ya en *Las Partidas* como oficio temporal, equivalente a un *caudillo en los navíos de guerra,* si bien a fines del siglo XV había perdido aquella referencia para ser una forma más de delegación de poder que imponía obedecer al titular como a la persona del rey, que otorgaba el uso del *don* y que, concretamente, se hallaba ligada a la familia de los Enríquez. La jurisprudencia del siglo XIII daba al almirantazgo jurisdicción en la mar, los puertos y *hasta donde entra el agua salada en tierra,* derivándose de ella el cobro de derechos por fletes, salida, anclaje y descarga de cada barco, asi como participación en la ganancia de cada flota. Obviamente, ese había sido el objetivo de Cristóbal Colón y así se reflejó en las capitulaciones, aunque con claras reducciones en los porcentajes.

En cuanto a los *títulos* de virrey y gobernador, la indefinición hacia 1492/1500 era más pronunciada. Ambas formas de delegación de poder implicaban mando en tierra, pero en el trasfondo flotaba una diferenciación importante según se enfocara desde Castilla o Aragón. Desde el punto de vista castellano, por cuanto se trataba de una Corona con unidad política y administrativa, todo funcionario real actuaba en nombre del rey. En Aragón, como unión real o yuxtaposición de reinos y territorios con instituciones y leyes peculiares en cada uno de ellos, el rey *gobernaba* en Aragón o Cataluña según fuera su residencia, pero *rei-*



Colón explica sus teorías a los monjes de La Rábida (grabado de *La Ilustración Española y Americana*, 1892)

naba en todos mediante delegación. Las formas de delegación aragonesas podían ser la de *procurador real,* que databa de los tiempos de Jaime I, o *lugarteniente o gobernador general,* aparecida en el siglo XIV. A estas últimas modalidades el uso común a lo largo de la Baja Edad Media las había ido convirtiendo en *virreyes.*

La indefinición, propia de un Estado del que se estaban poniendo sus cimientos, había estado ya presente en la creación del justicia mayor de Galicia, en 1480, al que el propio aparato burocrático de los Reyes Católicos calificaba unas veces como *virrey* y otras como *gobernador,* tal vez diferenciando las funciones de *justicia* y *administración pública* aunque nunca explícitamente. En esa misma línea, y aún en tiempos de Colón, aparecieron para América otros oficios que habrían de incorporarse a la nomenclatura de lo indiano. Así, el de *teniente de gobernador y el de lugarteniente* que venían a referirse a sustitutos de una autoridad o a los encargados por ésta de dirigir una expedición o tarea concreta; el de *alcalde mayor* nombrado por el rey y que debía ser letrado, ya que sus competencias eran básicamente de justicia; el alcalde *ordinario* imprecisamente ligado al gobierno municipal, o el *alguacil mayor* encargado del mantenimiento del orden.

Alcaldes y alguaciles, precisamente, eran imprescindibles para el desempeño de otra figura relevante para América: el *adelantado.* Era ésta otra de las *prebendas* obtenidas por Colón de los reyes e implicaba, según *Las Partidas,* aquel que gobernaba un territorio distante sin diferenciarse claramente del almirante. De hecho, y aunque por origen era un cargo inferior al de lugarteniente, había perdido sus funciones judiciales —para las que precisaba a los alcaldes— y se asociaba más con tareas militares. Pero mantenía la exigencia de ser nombrado exclusivamente por el monarca, por lo que aún aparecía con cierto relumbrón hacia 1490.

En los primeros años del contacto con lo americano, por tanto, la proyección de Castilla sobre el Nuevo Mundo contó con el traslado de oficios públicos, entendidos unos como cargos propiamente dichos y otros como *títulos* o *mercedes* que los reyes otorgaban a quienes invertían en la nueva frontera. Tal fue la base de una característica imprecisión que sólo fue paulatinamente articulada entre 1570 y

1610/20, gracias a la labor de Juan López de Velasco primero, y de Juan de Solórzano y Pereyra después.

De Nuevo Mundo a nuevos reinos

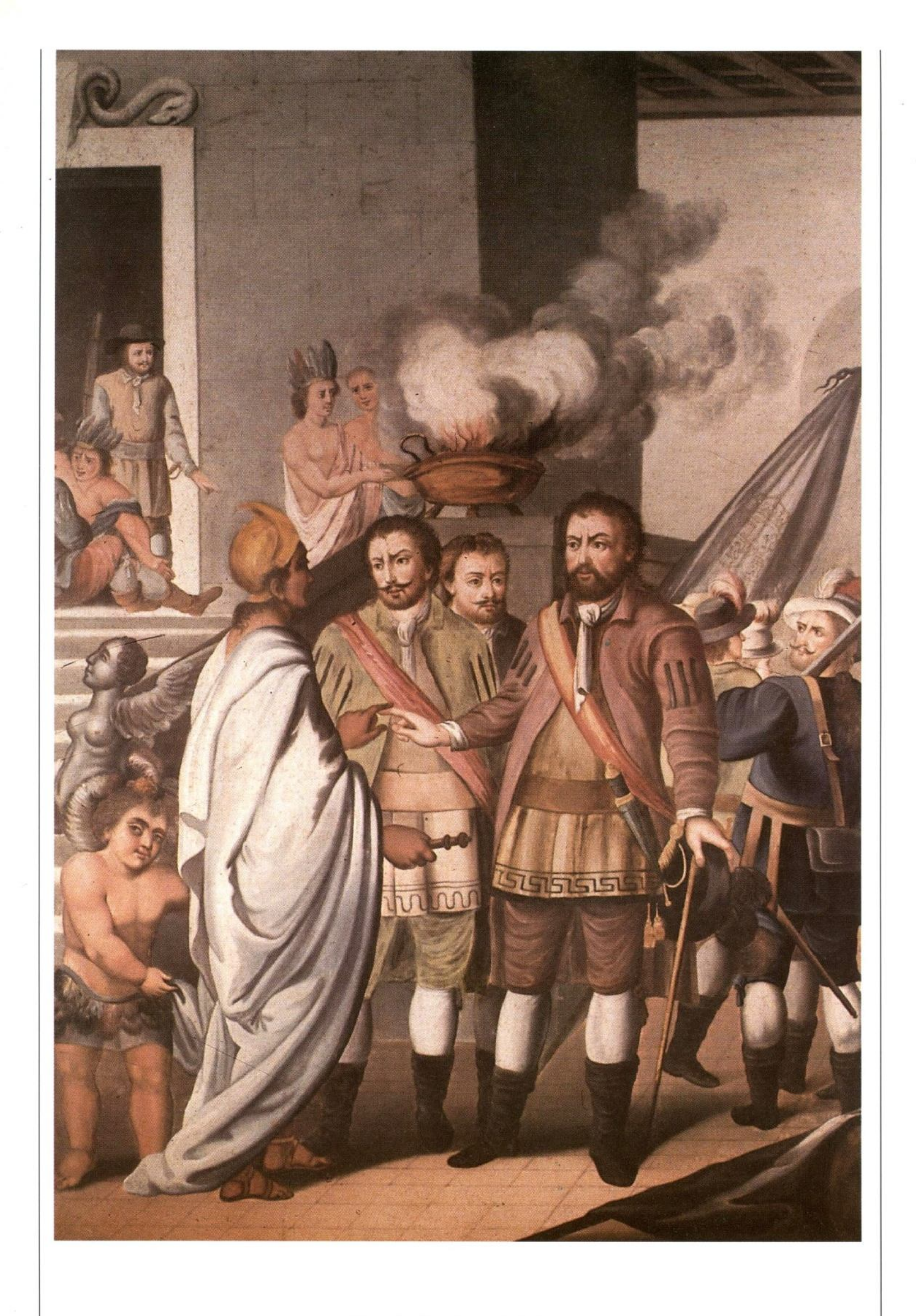
La incorporación política de América a Castilla contó a partir de Colón, en términos esquemáticos, con cuatro hitos en los que pueden cifrarse el cambio de comprensión de las tierras encontradas al tiempo que su integración en una estructura de Imperio que se gestaba paralelamente. La creación de la Casa de la Contratación y las dudas y vaivenes a la hora de implantar un gobierno en La Española fueron expresión, hasta 1520 aproximadamente, de una concepción todavía bajomedieval del Nuevo Mundo. En ella primaba el interés de una expansión mercantil en la que la Corona actuaba como socio; después de esa fecha la creación del Consejo de Indias primero, y los virreinatos más adelante, supusieron la adecuación de la nueva frontera a una política imperial moderna. Lógicamente, entre tales hitos otras muchas actuaciones fueron aportando matices al cambio progresivo y, sobre todo, la conquista fue marcando pautas las más de las veces condicionantes.

Es un viejo lugar común afirmar que a Colón, y al *sistema* de gobierno por él *creado,* los Reyes Católicos quisieron inmediatamente ponerle coto, colocándole a su lado tres funcionarios reales encargados de fiscalizar sus iniciativas. Se trata de los oficios de *contador, tesorero* y *veedor*. Siendo muy razonable que desde la Corona misma se quisiera fiscalizar a quien tan pocas muestras de habilidad política dio a lo largo de su vida, también hay que tener presente otra dimensión de la medida. Colón, en cuanto particular capitulante con la Corona, fue técnicamente un socio de ésta en una empresa a la aventura comparable a las que daban recursos y prestigio al rey de Portugal. En ese contexto, los tres oficiales reales mencionados no eran sino una réplica castellana a los mecanismos de control portugueses sobre el comercio de larga distancia.

La constatación de que se tomaba el modelo portugués llegó en 1503 con la creación de la Casa de la Contratación instalada en Sevilla. Nació como fórmula normalizadora del control sobre la organización de empresas destinadas al Nuevo Mundo, que había de algún modo centralizado Juan Rodríguez de Fonseca, miembro del Consejo de Castilla, desde que fue encargado de preparar el segundo viaje de Colón. Precisamente durante una ausencia de Fonseca fue creada la Casa con un tesorero —Sancho de Matienzo, canónigo de la catedral de Sevilla—, un contador secretario y un factor —Jimeno de Briviesca y el genovés Francisco Pinelo respectivamente— ambos ligados al entorno de Fonseca.

Se trataba en realidad de una *feitoría de feitorías* como la Casa de Guiné e India fundada en 1480 por la Corona de Portugal para centralizar el control del comercio de larga distancia. Como en aquel caso, se le añadieron otros oficios y funciones que redundaban en beneficio de los objetivos mercantiles, el escribano de a bordo (un notario de mercancías, cabría decir), el piloto mayor, encargado de ampliar y custodiar los conocimientos náuticos de valor estratégico, y un veedor de cuentas. Hasta 1510 la Casa no tuvo Ordenanzas, en las que se establecía la colegialidad de todas sus actuaciones, el horario de sus oficiales y la necesidad de contar con libros de registro de todas las operaciones; otros oficios menores —tales como los de portero, alguacil, visitadores de navíos— se instituyeron en 1512.

El salto cualitativo de la Casa de la Contratación se produjo, sin embargo, en 1511, ya que la *reforma* entonces introducida le otorgó jurisdicción civil y criminal en el comercio con Indias y las Canarias. Ello supuso, aparte de una fuente de conflictos con la Audiencia de Granada y la de los *Grados* de Sevilla, la introducción de una forma de delegación de poder al instituir un tribunal en su seno, lo que implícitamente otorgaba competencias políticas sobre el comercio con América. Con esa base, la Casa pasó a convertirse en un eje básico de la relación técnica entre la Península y las Indias, sirvió de modelo a su vez para su homónima creada en La Coruña en 1522 y destinada sobre todo al comercio con Amberes, y contó luego, desde 1535/39, con un funcionario destacado en Cádiz para el control de las flotas. En 1552 tuvo nuevas ordenanzas, más extensas y complejas que las primeras; en 1581 fue dotada definitivamente con una Audiencia y así consolidada mantuvo su papel privilegiado



Hernán Cortés, en México
(Museo de América, Madrid)

hasta que la extensión del comercio libre, entre 1765 y 1778, hizo incongruente su existencia cuando ya funcionaba en Cádiz desde 1717.

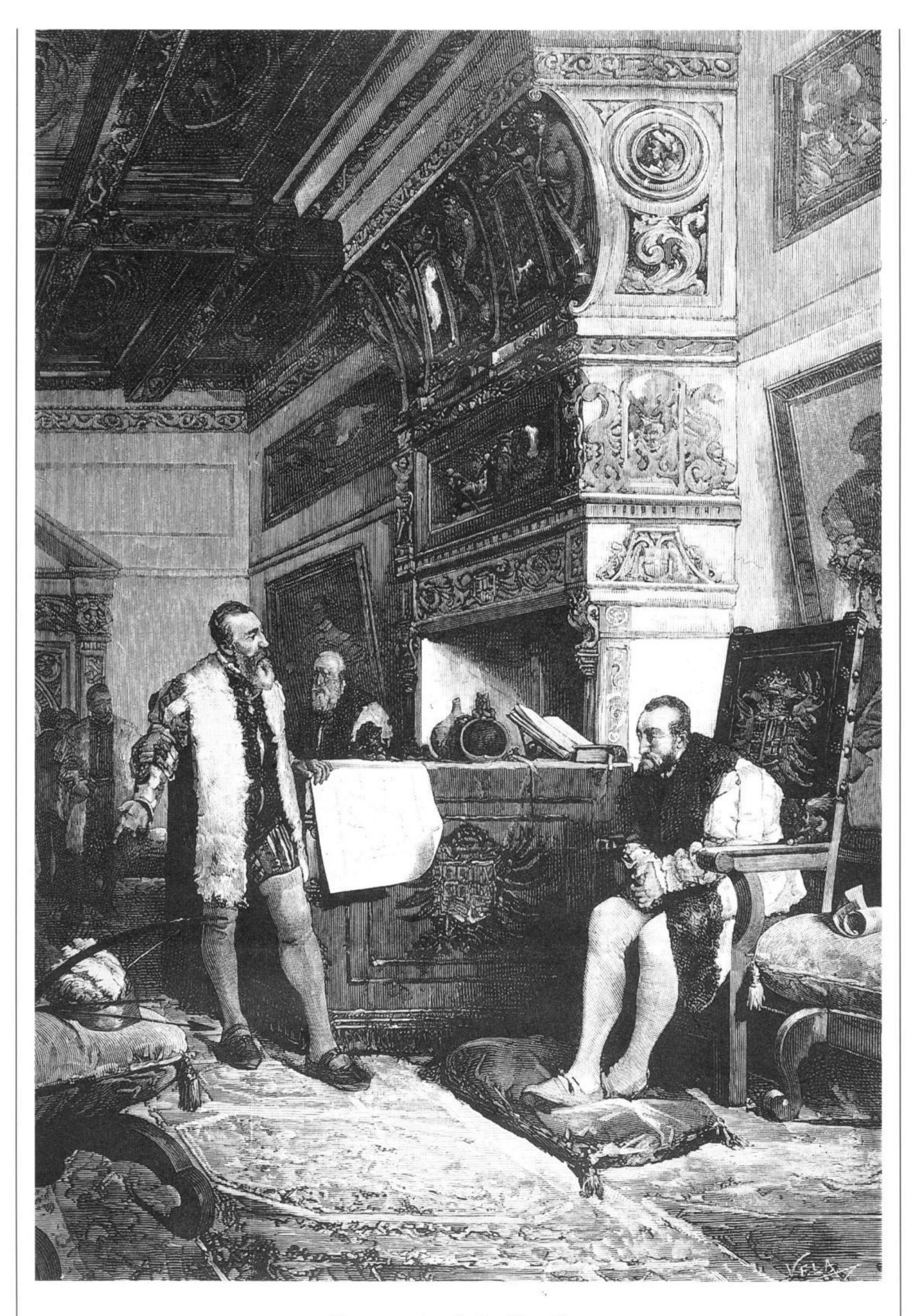
La aparición de la Casa estaba claramente ligada a la concepción de las tierras e islas halladas como frontera de expansión mercantil. De hecho Colón había ideado desde los pnmeros momentos la instalación en La Española de una *factoría,* en coherencia con la mentalidad de la época, y consideró del todo natural que los nativos antillanos fueran utilizados para la explotación de riquezas. Sin embargo, tal criterio tropezó de inmediato con dos obstáculos de carácter político: la rivalidad portuguesa —en el fondo europea, aunque sólo Portugal se hallara en condiciones de disputar con Castilla en lo concerniente a larga distancia— y, en íntima relación con lo anterior, el carácter evangelizador que las concesiones papales habían conferido a la expansión castellana.

Con tales condicionantes los Reyes Católicos, y muy especialmente Isabel en cuanto reina de Castilla, tuvieron que limitar legalmente el uso indiscriminado de la mano de obra indígena en Antillas a fin de no deslegitimar sus derechos sobre lo descubierto. Ello añadido a la posibilidad de que los traficantes de esclavos africanos entraran en el nuevo horizonte abierto, forzó una rápida definición de los indios antillanos como súbditos libres y la consiguiente contradicción al tratar de legitimar al tiempo el trabajo forzado en minas y placeres auríferos. En ello residió la *inestabilidad institucional* que caracterizó la historia del Caribe desde el descubrimiento hasta 1525/30. Si el primer *gobierno* de Colón tuvo todas las características de un auténtico *choque de frontera* con todos los componentes de la expansión africana habida hasta entonces, las soluciones posteriores de nada sirvieron para paliar la situación. El *repartimento* de indios entre los primeros colonos, los trabajos forzados, el desarraigo de pueblos enteros, siguió existiendo bajo el mandato de Bobadilla primero, y se complicó más aún durante el gobierno de Fray Nicolás de Ovando.

Bajo el desastre demográfico antillano y la *crisis social* habida entre los colonos españoles en aquellas décadas, estuvo siempre la neta contradicción política entre interés económico y salvaguarda doctrinal que debió sobrellevar la corona. Y el resultado de todo ello fue la aplicación de cargos y oficios que acabarían por lastrar la futura organización política de lo americano. En Antillas, y antes de 1520, fue apareciendo la práctica totalidad de *oficios reales* y categorías jurisdiccionales que luego se aplicarían al resto del continente; pero aparecieron sin orden ni jerarquización, atendiendo a situaciones coyunturales en las que al mismo tiempo traslucían las indefiniciones de un Estado en creación, como era el de la monarquía española, y las sacudidas doctrinales de un clero en pleno vendaval del reformismo cisneriano.

Cuando Hernán Cortés partió de la isla de Cuba hacia las costas del Golfo de México, en la América antillana hasta entonces conocida había desaparecido la pretendida unidad funcional y territorial auspiciada por las prebendas colombinas; habían aparecido *provincias* vagamente dibujadas en las distintas capitulaciones entre la Corona y los expedicionarios particulares; existían unos *jueces de apelación en audiencia* con competencias de gobierno en Santo Domingo desde 1511; y una reedición del *adelantamiento* había llegado hasta Panamá con el gobierno de Pedrarias Dávila; por si ello fuera poco, cada empresa de expansión comportaba una relativamente amplia serie de cargos mayores y menores entendidos, por unos y otros, como mercedes más que como oficios. En esa indefinición instituciońal se produjo el encuentro con el Estado azteca.

En la segunda de las cartas de relación enviadas por Cortés a Carlos I, el conquistador presentó al mundo mexicano como todo un Imperio perfectamente comparable al de Alemania. Esa simple referencia explica una de las claves de la América española: la comprensión de las culturas americanas halladas y sometidas como *reinos,* lo que inmediatamente facilitaba su integración en el Imperio español por derecho de conquista. Fue Hernán Cortés sin duda el gestor de aquel salto cualitativo en la comprensión del Nuevo Mundo; el impulsor al menos de una vía de legitimación de la soberanía española sobre América que podía dejar en un segundo plano el descubrimiento, la evangelización y el poblamiento como fuentes de derecho. De ahí que el mundo azteca y sus territorios vecinos

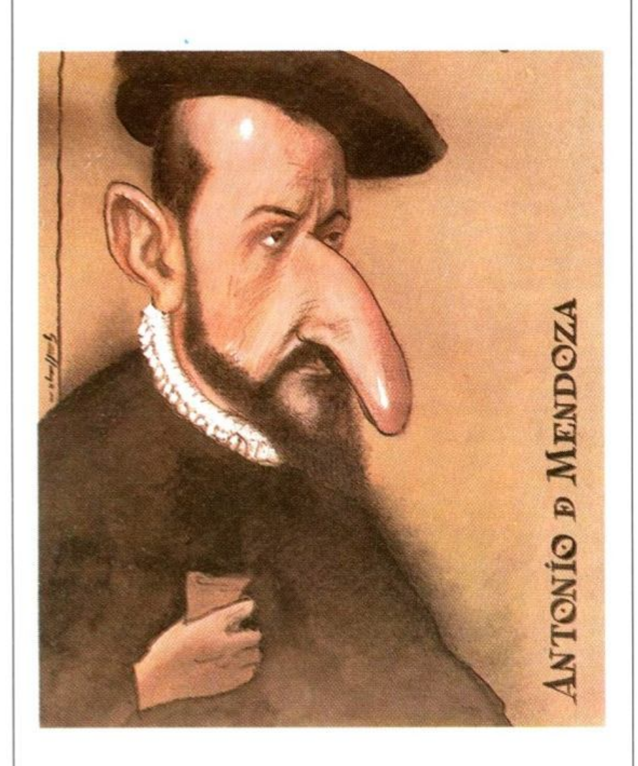


El emperador Carlos V recibe en audiencia a Francisco Pizarro en el Alcázar de Toledo
***(La Ilustración Española y Americana*, 1887)**

pasaran a llamarse enseguida la *Nueva España* y que a partir de 1525/30 se generalizase el uso del término *reinos de Indias* para referirse a lo americano.

América en el Imperio

La vía abierta por Hernán Cortés no llegó desde luego a una corte sin ideas ni intenciones. Desde que Carlos I llegó a la Península se fue gestando un giro en la concepción del control de Indias, iniciado con la concentración de todos los oficios indianos en la persona de Guillermo de Croy y seguido por la tendencia a ligar negocios y prebendas americanas a la corte, más que a empresarios, armadores, capitulantes y particulares en general vinculados al viejo grupo de poder encabezado por el anciano, pero aún inevitable, Rodríguez de Fonseca.



La voluntad de control de lo americano por parte de los cortesanos flamencos estuvo presente en los conflictos desatados en Castilla hacia 1520/21 y, como éstos, tuvo que ser canalizada en el proceso de reorganización del Estado de la nueva monarquía imperial que cabe situar entre 1517 y 1524. En la definitiva institucionalización del sistema de consejos, lo americano aparece diferenciado entre 1519 y 1521 con la referencia en algunos documentos a *los de mi consejo... que entienden en materia de Indias,* lo que se ha querido ver como cierta especialización dentro del Consejo de Castilla. A partir de ahí se explica que, sin un claro gesto de creación oficial, apareciera en torno a marzo de 1523 el nombramiento de un primer *consejero de Indias* y más tarde un presidente del mismo —Fray García de Loaisa— y un secretario significativamente poderoso, cual fue Francisco de los Cobos.

Ya en 1524 alcanzó su plena existencia el *Consejo Real y Supremo de las Indias,* como máximo órgano colegiado de gobierno para América y encuadrable entre los consejos de índole territorial que asistían al emperador Carlos. Había nacido en una coyuntura que sin lugar a dudas emplazó a América en el lugar relevante que había de tener para la monarquía ya que en los cinco años transcurridos desde 1519 se había producido la conquista de México, había crecido la pugna entre castellanos y flamencos en la que las encomiendas americanas habían jugado un papel sustancial, el tesoro de los aztecas remitido por Cortés —la parte correspondiente a la Corona, básicamente— había sido saqueado por el pirata francés Jean Florin de La Rochelle, y avisado a los europeos del alcance de la civilización encontrada en el Anahuac y, en fin, la guerra de Comunidades y el enfrentamiento con Francisco I, había urgido la consolidación de nuestro Estado imperial.

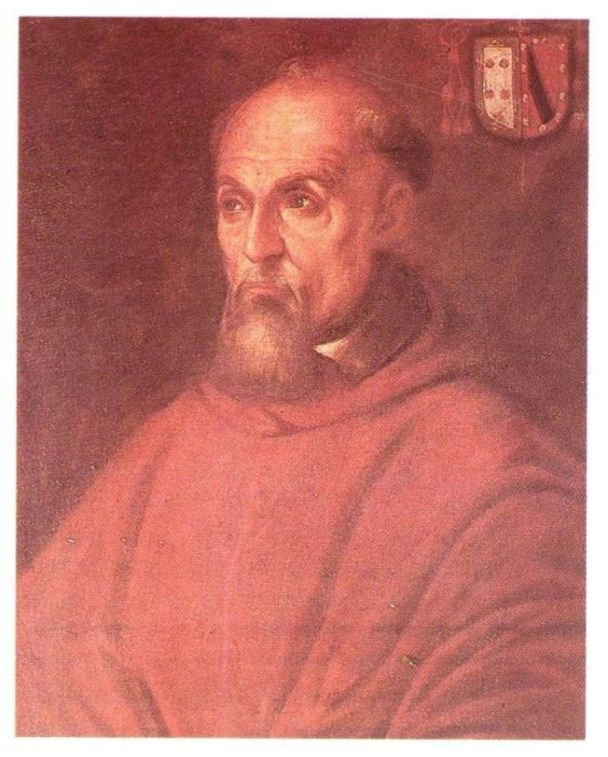
El Consejo de Indias, además de presidente y secretario, contó desde el principio con un fiscal encargado de velar por los intereses de Estado de la monarquía y, al menos, cuatro consejeros. Su jurisdicción era todo lo indiano, lo que implicaba que la Casa de Contratación quedaba bajo su competencia así como los nombramientos para Indias, el control fiscal y financiero de América —a través de la Contaduría de Indias, dependiente en realidad del Consejo de Hacienda desde 1523— y, en definitiva, la tarea de legislar en nombre del rey para todo un continente aún por descubrir. Para esa tarea, quizá entonces de alcance insospechado, contaba en su arranque con dos escribanos, un tesorero, al menos dos relatores, un abogado de pobres, un contador y varios alguaciles, aparte de un cronista mayor y un cosmógrafo. Cargos éstos que ponían de relieve el



terísticamente, durante el reinado de Felipe II el Consejo se consolidó como máxima instancia política pese a que su presidencia estuvo vacante durante la mayor parte del reinado.

Ciertamente el momento de mayor protagonismo del Consejo en la política americana de la monarquía llegó a raíz de la Junta Especial formada en 1568, de la que partió la iniciativa de efectuar una *visita* en la institución; esto es, una investigación acerca de sus necesidades y proyecciones. La visita dirigida por Juan de Ovando —probablemente uno de los más grandes estadistas relacionados con Indias— concluyó no sólo con la aprobación de unas Nuevas Ordenanzas de 122 capítulos, frente a los 40 de las anteriores, sino con una verdadera *reforma* de la concepción de América en la corte peninsular. Se fijó entonces la necesidad de contar con una compilación de todo lo legislado para Indias, de reunir toda la información posible sobre los reinos

Izquierda, Antonio de Mendoza (caricatura de Gallego); arriba, Guillermo de Croy (Reales Museos de Bélgica, Bruselas); derecha, García de Loaysa (Biblioteca Colombina, Sevilla)



claro valor estratégico que lo americano empezaba a tener en la corte de Carlos I.

La historia del Consejo tal vez fue más peninsular que americana. Podría afirmarse que su auge principal lo cobró en la segunda mitad del reinado de Felipe II, que en el siglo XVIII sucumbió a una larga decadencia y que con las reformas perdió su razón de ser y su influencia política: lugares comunes de poca utilidad. Es más cierto que hasta 1542-43, cuando se redactaron y sancionaron sus primeras ordenanzas, careció de responsabilidades y funciones bien definidas. Pero esa fue una de las pautas del lento proceso de adaptación desde lo bajomedieval a lo moderno, como la misma estructura de cargos antes apuntada y su funcionamiento técnicamente *consultivo,* cuando su existencia se debía a la necesidad de decisiones sobre todo. Entre 1549 y 1554 creció el número de sus consejeros, tendencia que se acentuaría desde entonces hasta llegar a convertir tales cargos en meros nombramientos honoríficos ya a comienzos del XVII Y, carac-

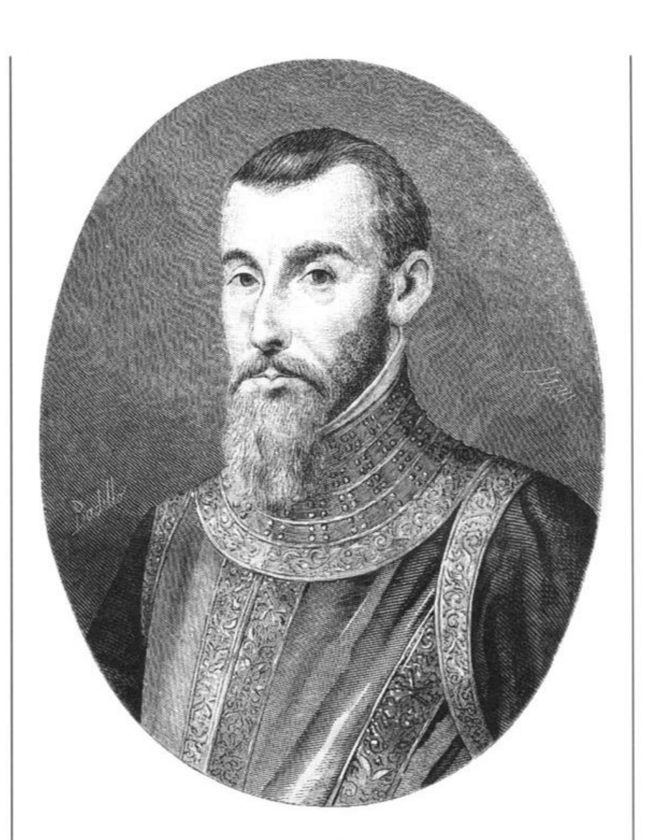
del nuevo continente por medio de una encuesta, y de establecer una política colonial homogénea, doctrinalmente coherente e internacionalmente viable, sin duda como respuesta a los avances atlánticos de Francia e Inglaterra en las dos décadas anteriores.

Los resultados de aquella reforma fueron sustanciales. Aunque la recopilación de leyes se quedó en un intento de codificación iniciado por Ovando y

tendría que esperar un siglo para hacerse realidad, la tarea efectuada por López de Velasco de ordenación de las descripciones recibidas desde América, y las *Ordenanzas de descubrimiento, nueva población y pacificación de las Indias,* dadas por Felipe II en 1573, fueron a todas luces la base de lo que pudiéramos entender como el primer organigrama para la América española y el primer proyecto colonial hispánico, respectivamente. De la misma coyuntura reformista salió también la creación del Patriarcado de las Indias, vieja aspiración desde tiempos del descubrimiento, de difusa existencia y operatividad, e igualmente las instrucciones para el virrey Francisco de Toledo, que habrían de transformar la hasta aquellos momentos agitada historia del Perú.

La paulatina institucionalización de los asuntos americanos en la Península no hubiera sido suficiente, sin embargo, de no responder ella misma a la evolución producida en el nuevo continente. Si el Consejo significó la incorporación a la estructura del Imperio, sobre el terreno esa integración fue más densa y compleja. Los virreinatos, como ya se apuntó, fueron la vía elemental para esa incorporación de América como conjuntos de reinos, aunque no coincidieran en el tiempo ni en el género de coyuntura que enmarcó las respectivas fundaciones.

El primer virrey de la Nueva España, don Antonio de Mendoza, fue nombrado y tomó posesión en 1535, pasando a gobernar en nombre de Carlos I una colonia que pudiera calificarse de *organizada,* sin que ello evitara conflictos y dificultades. Pero realmente la Nueva España era un ejemplo claro de *adaptación* española a las culturas prehispánicas allí asentadas, con unas fronteras de expansión dinámicas, un clero regular bien asentado en su tarea evangelizadora que proporcionaba amplias vías de relación entre conquistados y conquistadores y, a partir de ello, una colonización agropecuaria rápidamente estabilizada. Desde luego, sobre las sólidas bases puestas por Cortés, la tarea de los franciscanos en cuanto a asimilación del y de lo indígena, la obra reguladora de la Audiencia y por fin el gobierno de Mendoza hasta 1550, cabe decir que se consolidó la autoridad imperial sobre el mundo mexicano. Con ello, Nueva España compuso desde entonces el más sólido bastión del



Arriba, Pedro de la Gasca, que terminó con la sublevación del Perú en 1548 (*La Ilustración Española y Americana*, 1876); derecha, García de Mendoza, marqués de Cañete, virrey del Perú (ilustración del Poma de Ayala)

nuevo Imperio y, como se ha escrito, allí se gestó la primera sociedad que puede ser llamada *hispanoamericana.*

El caso del Perú casi fue el opuesto. La conquista del mundo incaico había sido cosa de *compañas* dispersas, mal trabadas como grupos de interés, nacidas en una ardua frontera de la expansión antillana como Panamá y Centroamérica, integradas por hombres resabiados más que curtidos en la dinámica del ansia y la insatisfacción, la traición y el fraude entre compañeros, la crueldad durante décadas de hallar apenas bandas y tribus en zonas tropicales, sin mayor botín que envejecer en la frustración y la lejanía. Francisco Pizarro su cabeza visible, fue para desdicha del Perú el paradigma de todo ello, por demás que analfabeto e incapaz de imaginar maniobras políticas semejantes a las de Cortés en México.

Así pues, desde 1534 se fue trabando en el primer Perú hispánico una sociedad a la desbandada, muy pronto escindida en guerreros sin otro oficio, empujados hacia una constante guerra de

ocupación sobre los Andes, y una densa trama de oficiantes y prestamistas, administradores de rentas, clérigos de ocasión y testaferros, instalados en las nuevas ciudades de la costa, ejes de una desarticulada colonización agrícola. La historia de todos ellos, hasta 1569/70, sólo pudo sintetizarse en una trágica acotación: las guerras civiles.

En 1542 se creó el virreinato del Perú, fundiendo las hasta entonces vagas gobernaciones de Nueva Castilla —Perú— y Nueva Toledo —Chile—. Como terrible sino, aquella creación surgió de una coyuntura de emergencia, cual fue la visita al Consejo efectuada por Carlos I después de haber comprobado que en Francia se estaba preparando seriamente la colonización de América —una gran expedición al mando de J. Cartier, luego frustrada—. Esto llevó a una reconducción doctrinal en la que se incluyeron las *Leyes Nuevas,* que suponían una severa y definitiva eliminación de la encomienda, para solucionar el principal escollo a la legitimación cristiana del dominio español sobre América. El nuevo virreinato, por su parte, quería ser lo que ya estaba resultando en México: una clara imposición de la autoridad del rey, base además del deseable orden político y administrativo hispánico sobre el *Imperio* de los Incas. Las Leyes Nuevas, cuando se recibieron en Nueva España, fueron literalmente *aparcadas* por Antonio de Mendoza, quien las consideró inaplicables.

Al Perú, imbuido de la necesidad de imponer la autoridad del emperador y el nuevo espíritu reformista, llegó don Blasco Núñez Vela en mayo de 1544. Antes de que pasaran dos años había estallado la rebelión de Gonzalo Pizarro, se agrandaron las banderías entre conquistadores, comenzó la llamada *guerra de Quito* y en uno de sus episodios —la batalla de Añaquito— don Blasco pereció degollado. Con esto, no sólo su simulacro de corte virreinal quedó al pairo, sino que, básicamente, el virreinato en sí quedó inoperante, pese al esfuerzo de la Audiencia y pese al intento del experto, pero ya anciano, Antonio de Mendoza entre 1551 y 1552, y luego del marqués de Cañete, por implantar la mecánica metropolitana. Hubo que esperar hasta 1570, con Francisco de Toledo y las reformas ovandinas gestadas desde el Consejo, para que la integración del Perú empezara a ser efectiva aún con todos sus lastres ya insalvables.

La justicia como forma de gobierno

Los virreinatos, desde su creación, fueron las demarcaciones más significativas desde el punto de vista peninsular; las más globalizadoras también. Pero la auténtica articulación de las extensas tierras americanas fue realmente efectiva a partir del segundo escalón institucional: la Audiencia. Por su origen, la Audiencia tenía verdaderamente idéntico rango que el virrey en cuanto delegación de poder del monarca, diferenciándose básicamente por su carácter colegiado y por su fundamental función de administrar justicia en nombre del rey. El precedente más claro de la Audiencia que pasó a América había sido la antigua Chancillería de Valladolid. Era éste el primer caso claro de *fijación* de una parte de la corte del rey para atender la necesidad de los súbditos de ser *escuchados* por él a través de sus jueces, y obtener justicia para sus demandas. Sobre aquella base, los Reyes Católicos establecieron una Audiencia en Granada después de conquistar el reino, precisamente para gobernar a través de la justicia.



Aquellos orígenes, sumados en cierto modo a la práctica de la *Audiencia de los Grados* de Sevilla —un tribunal para resolver litigios entre las distintas *clases,* valga decir, concitadas en torno a la actividad mercantil—, estuvieron presentes en la atribución de funciones judiciales a la Casa de la Contratación. Pero, sobre todo, se trasvasaron a lo americano con el envío a La Española durante el gobierno de Nicolás de Ovando de los ya citados *jueces de apelación* en Audiencia. Esa implantación puede tenerse como la primera Audiencia americana, si bien sus proyecciones políticas y jurisdiccionales no fueron todavía tan sustanciales como lo serían más tarde.

El ascenso orgánico de los tribunales de justicia en la América española se fue decantando conforme la expansión desde Antillas agrandó progresivamente las distancias y se fue imponiendo la nomenclatura derivada de las distintas capitulaciones suscritas por la Corona. La proliferación del término *provincia* para referirse a latitudes halladas y conquistadas —a veces tan sólo imaginariamente— por las distintas campañas, más la desordenada profusión de gobernadores, corregidores, alcaldes y capitanes, fue imponiendo la necesidad de imponer una correspondencia entre necesidades de control y jerarquización institucional.

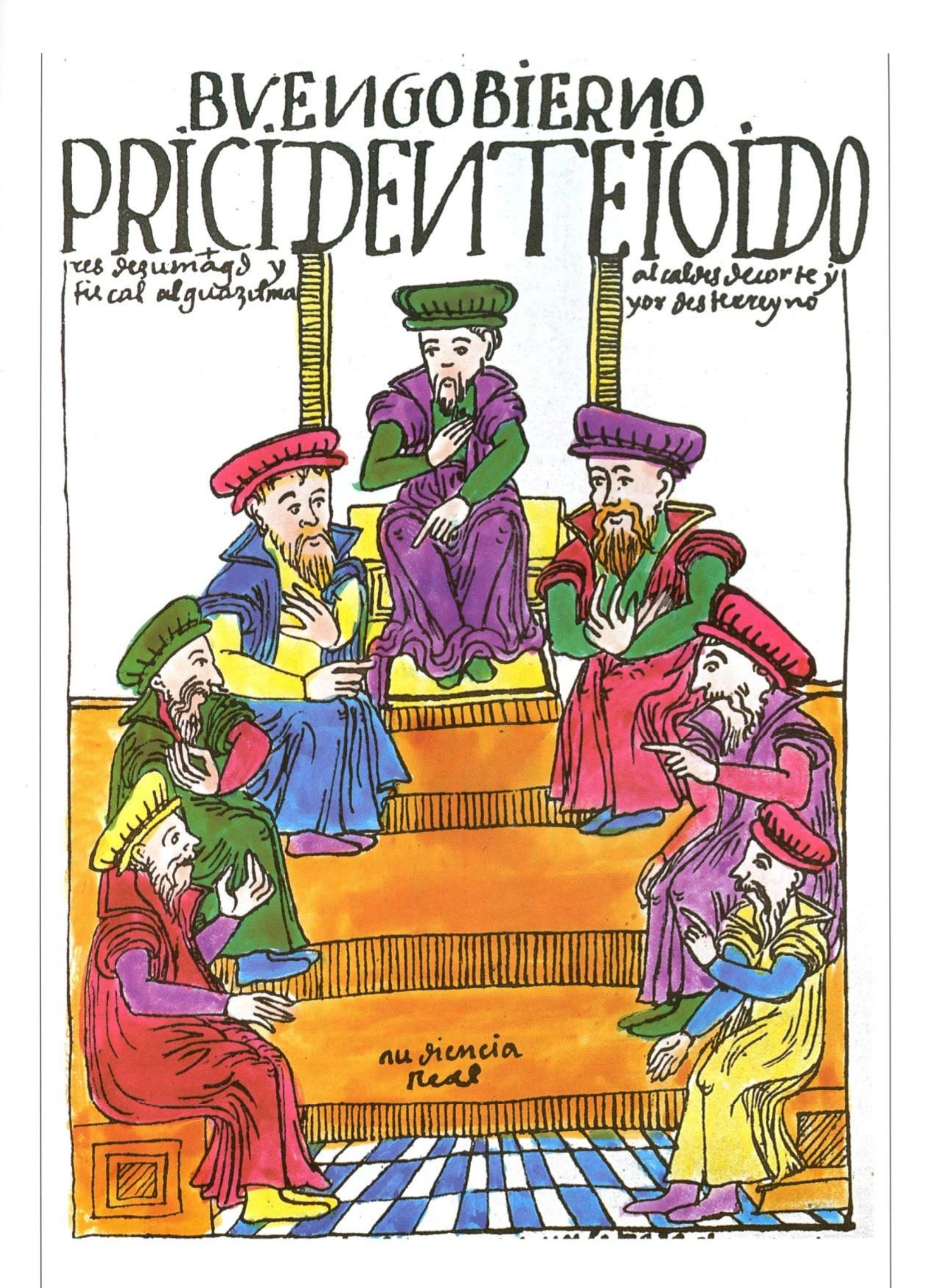
En esa secuencia se consolidó primero la Audiencia de Santo Domingo en 1526 y apareció, entre 1527 y 1530, la de México; un lustro más tarde, la de Panamá, y en 1542 —el año de las *Leyes Nuevas*—, las de Lima, los Confines —fijada en Guatemala en 1570— para Centroamérica y Nueva Galicia para el Norte de Nueva España, con sede en Guadalajara. En 1548 y 1549 se crearon las de Nueva Granada y La Plata (o de Los Charcas, en Alto Perú). Con ello, antes de mediar el siglo se había amoldado el mapa global de la conquista a una elemental jerarquización del territorio mediante la Audiencia, capaz de compaginar la administración de justicia con el gobierno político.

En las audiencias americanas, creadas y consolidadas a la par que en la Península, su composición interna fue clara desde los comienzos; los jueces encargados de impartir justicia en nombre del rey se diferenciaban por la adscripción a causas civiles —*oidores*—, penales —*alcaldes del crimen*— o a la representación y defensa de los intereses de la monarquía —*fiscales*—.

En lo civil y penal, en cuanto tribunales de apelación, tenían jurisdicción territorial en la que su autoridad era definitiva; atendían además, en primera instancia, materias de Real Hacienda y, junto con los *oficiales reales,* podían entrar en cuestiones financieras sancionadas bajo la fórmula de *Acuerdo de Hacienda.* Estaban encargadas de la revisión y seguimiento de los *juicios de residencia* —investigación pública hecha a cada gobernante al acabar su función—, de efectuar pesquisas especiales, de fijar tasas, tributos y diezmos, y de ocuparse muy especialmente de los asuntos relacionados con los indígenas (excepto en Nueva España, donde existió un *Juzgado General de Indios* para esa específica tarea).

Pero la doble dimensión provenía de la tradicional delegación que los reyes hacían de su potestad de gobierno en los jueces por ellos designados para una ciudad, una provincia o un reino entero. Desde esa perspectiva la Audiencia no sólo era el segundo grado de autoridad después del virrey. De hecho, gobernaba en ausencia de éste con plena autoridad e incluso, para asuntos de especial importancia y alcance en el virreinato, virrey y Audiencia actuaban conjuntamente como legisladores a través de los llamados *Reales Acuerdos.* Idéntico mecanismo funcionaba en el escalón territorial siguiente, la Gobernación, donde los *autos acordados* entre gobernador y Audiencia tenían fuerza de ley.

Tal funcionalidad de alto rango permitió en América identificar una segunda categoría territorial, vagamente aceptada como provincia de Audiencia. Sobre todo a partir de la *Política Indiana* compuesta por Solórzano Pereyra en el primer tercio del XVII, se entendía que a su vez las provincias de Audiencia se clasificaban como *principales,* si coincidían con la capital del virreinato; *pretoriales,* si su sede lo era también de una Capitanía General, y *sufragáneas,* en el resto de los casos. En realidad esa subdivisión era resultado de un esclarecimiento *a posteriori* de las complejas realidades suscitadas en América y, en el fondo, de las muy diversas tareas que los tribunales habían debido afrontar en Indias atendiendo a su intrínseca condición de delegación del poder real.



**Audiencia real
en Lima, siglo XVI
(ilustración coloreada
del Guaman Poma de Ayala)**

Por otro lado, a las Audiencias americanas se les habían confiado distintas funciones orgánicas según los casos concretos y habían entrado en materia de gobierno, de guerra, de administración pura y simple, además de administrar justicia. Por otra parte, ello había impuesto la incorporación de los altos tribunales a la mecánica de esferas de *gobierno,* lógicamente diferentes de lo civil y lo penal, puesto que tenían asumidas competencias específicas en la política colonial, en la administración eclesiástica o en asuntos hacendísticos. En síntesis: las Audiencias de América habían evolucionado a la par que el propio Estado de la Monarquía Universal, a la par que habían gestionado cada una de ellas su correspondiente modalidad de frontera de expansión. Todo ello trascendido como experiencia indiana a través de la práctica legal y política, convirtió a la Audiencia en la institución más relevante del *organigrama* colonial hispánico, fuera desde una óptica política, territorial o administrativa.

Los cuatro oidores y un fiscal que pueden tomarse por composición elemental de las primeras audiencias, ayudados por *alguaciles* o *justicias mayores* para ejecutar disposiciones judiciales, se vieron acompañados, desde 1568, por los alcaldes encargados de las *Salas del Crimen,* creadas entonces en México y Lima. De entre los primeros uno era nombrado presidente por la Corona. Una de las tareas con mayor trascendencia política que tenían confiadas las Audiencias era la realización de la visita anual al territorio de su jurisdicción, no sólo para llevar a todos sus rincones la administración de la justicia del rey, sino también para inspeccionar el estado general de la provincia y el particular de sus distintas poblaciones. Si fue bien cierto que la dotación de personal y aun de jueces nunca fue puntual y regular, ello repercutió en el abandono de esa tarea de capital importancia. Pero como también lo fue que el número de oidores creció hasta, por lo menos, cinco en el siglo XVII, o que México y Lima tuvieron ocho de ellos y cuatro alcaldes, y hasta dos fiscales en el XVIII, la desasistencia a aquélla y tantas otras cuestiones encomendadas debe enmarcarse en otro contexto más esclarecedor.

Creación de Reales Audiencias en América

1511 *Santo Domingo.* Jueces de apelación en Audiencia.

1526 *Santo Domingo (definitiva).*

1527/30 *México.*

1535/38 *Panamá.*

1542 *Lima. Los Confines (fijada en Guatemala en 1570).*

1542/48 *Nueva Galicia (Guadalajara, México).*

1548 *Nueva Granada (Santa Fe de Bogotá).*

1549/59 *Charcas (La Plata, Alto Perú).*

1563 *Quito. Chile (Concepción, hasta 1573).*

1606 *Chile (Santiago, definitiva).*

1661 *Buenos Aires (hasta 1672).*

1776 *Buenos Aires (definitiva).*

1786 *Caracas.*

1787 *Cuzco.*

La quiebra de la autoridad

Los *reinos de Indias* fijados a partir de 1570 eran la visión que en esa fecha se quiso organizar respecto a los resultados acumulativos de tres cuartos de siglo de expansión. Tanto el deseo de una *idea ordenada de América* como las reformas queridas entonces no deben desligarse de la secuencia coyuntural que caracterizó al reinado de Felipe II ni de la evolución concreta de la corte durante el mismo. Las quiebras financieras de 1557, 1575 y 1597, el desastre de la Armada en el 88, el paulatino cambio del sistema de *administración*

por el de *asiento* en lo concerniente a la gestión del Estado, tuvieron directa proyección sobre lo americano y fueron causas de lo que a la postre se resume en una decadencia de las relaciones entre metrópoli y colonias.

El criterio de decadencia suele inferirse básicamente a partir de una visión muy ligada a la crisis del sistema de *flotas* y *galeones* como la infraestructura de relación intercontinental, y a la posterior caída de las llegadas de plata americana, con ser procesos bien diferenciados en el tiempo y en su lógica de causas y efectos peculiares. En realidad todo ello vino a suceder a lo largo de prácticamente medio siglo, y por tanto conviene entender que fueron muchos los cambios, en diferentes planos estructurales y que no vale, en cualquier caso, tomar por referencia única el rasero de esplendor perdido fabricado para lacerar a Felipe III —semejante al que sufrió su padre a base de añorar el Imperio de su augusto procreador— y que, por ejemplo, el propio *Quijote* puso a tiempo en entredicho.

Felipe II (grabado de Morín a partir de un retrato de Tiziano)

Seguramente el proceso de cambio más importante en lo que tocaba a la América española fue el propiciado por el hecho mismo de que una segunda y aun tercera generación dependiendo del lugar, era la protagonista de la vida indiana. Si sus aspiraciones fueron previas a las transformaciones en el Estado, o si estas las propiciaron, es cuestión difícil de calibrar. De 1579 datan las noticias de una *Junta de Contaduría Mayor,* de orígenes, vida y funciones algo confusos, que abordaba la vieja cuestión de las encomiendas y, por extensión, lo relativo a la agricultura y el artesanado en Indias. Sin duda su existencia y sus trabajos estuvieron íntimamente relacionados con las dificultades financieras de la Monarquía. De hecho, de ella salió nada menos que la política de *composiciones,* esto es, la legalización a cambio de dinero de las tierras y otros recursos utilizados hasta entonces sin legitimación alguna por los colonos. Fue tal vez la clave para la consolidación del latifundio, de los usos oligopólicos de aguas, y del afianzamiento en general de las nacientes élites indianas.

Lo cierto fue que la Junta Especial de 1568 llamada a reformar el Consejo de Indias y la política americana, a la que se hizo anteriormente referencia, fue el primer eslabón de una cadena de desgajamientos funcionales que iría alterando la hegemonía jerárquica del Consejo y, a su calor, la estructuración toda del sistema. En 1583 aparecería una *Junta de Puertorrico* encargada de tratar lo referente a la defensa de la navegación española en el Caribe, y que en 1597 se convertiría en *Junta de Guerra de Indias.* Antes de esa conversión, se sabe que en 1594 existió otra *Junta de la Armada del Océano* destinada a las mismas cuestiones. Pero más relevante fue desde luego la *Junta de Hacienda de Indias* de 1595, o ya que de ella surgió la introducción de la alcabala en América y la reforma del tráfico del azogue; gestionó también la definitiva —si es que puede calificarse así— regulación de la venta de oficios en Indias. Era esta una práctica antigua en las monarquías de raíces bajomedievales, que servía ahora para canalizar un ascenso socio-burocrático relativamente más fluido, al tiempo

que para sanear en lo posible las rentas de la corona.

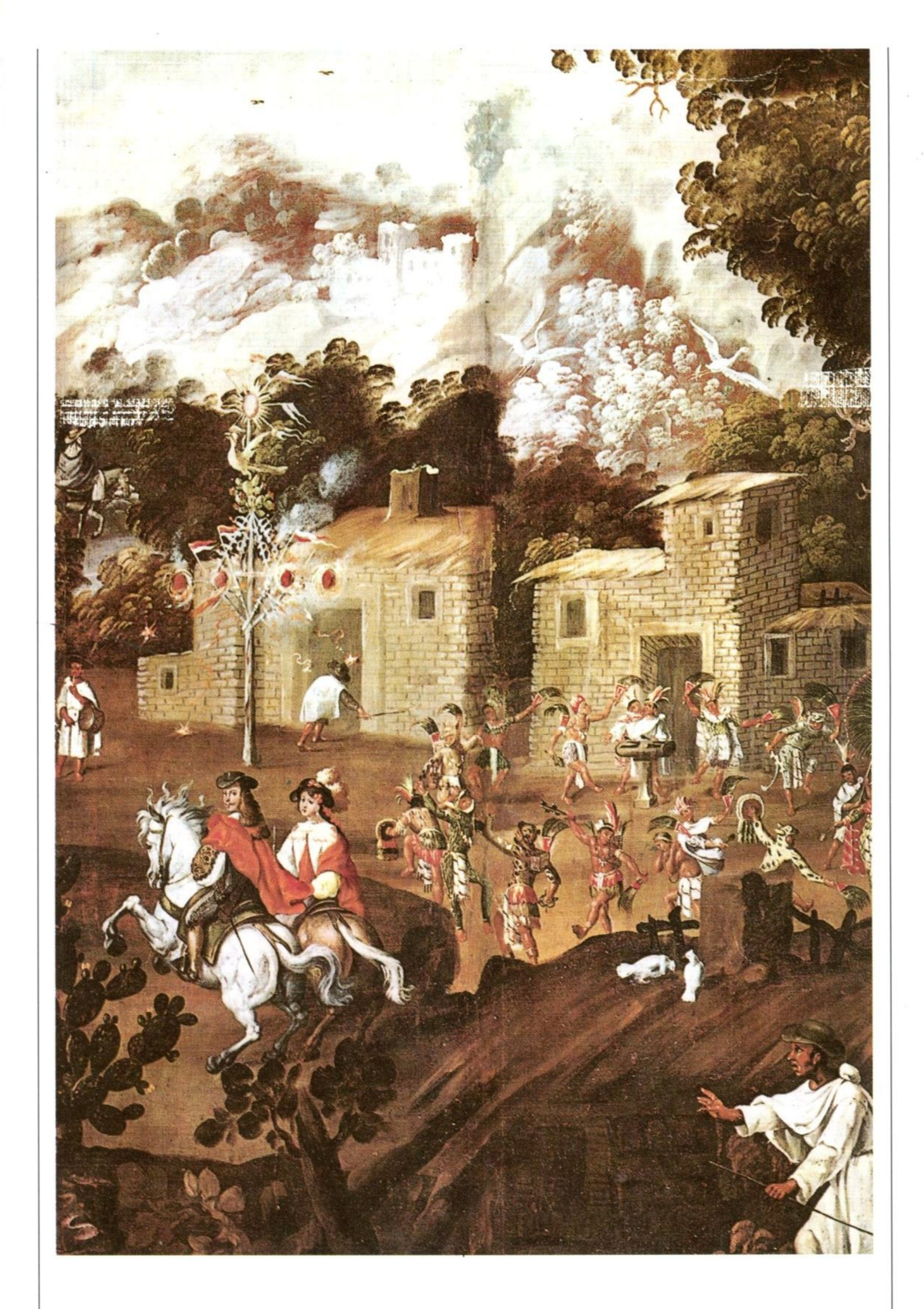
El acoso global sobre el Imperio español en el último cuarto del XVI, sumado al asentamiento de las distintas sociedades *criollas* coloniales, forzó la adecuación del aparato institucional. Lo hizo especialmente en su cúspide, el Consejo de Indias, seguramente en la búsqueda de una mayor especialización de sus órganos internos y funcionarios; aunque ese mismo proceso pueda contemplarse asimismo como crisis. A esa última visión invita muy particularmente la necesidad, imprecisamente surgida, de crear otra junta que diera *forma y regla* al Consejo mismo, y que tiene por resultado la aparición en agosto de 1600 de la *Cámara de Indias.* Esta era un órgano también colegiado y característico de las alteraciones que se produjeron en la primera corte de Felipe III, en la que se daba origen al sistema de privanza con el duque de Lerma al frente. La Cámara de Indias asumió desde su creación todos los nombramientos para América, lo que supuso la culminación de la pérdida de competencias por parte del Consejo.

Lógicamente, también en las audiencias se hizo notar aquel período de transformaciones, si bien las peculiaridades del caso eran nítidas. En cada jurisdicción de audiencia americana la tensión se producía por la aspiración de juristas, letrados, escribanos y oficiantes *criollos,* en general, de acceder a las vacantes producidas en la poderosa institución. La monarquía se había cuidado tiempo atrás de poner trabas a las posibles connivencias de los jueces y fiscales con las sociedades coloniales. Lo hacía prohibiendo no ya negocios e intereses en común, sino incluso el matrimonio con hijas, nietas, bisnietas o cualquier criolla emparentada con aquella casta de conquistadores, luego encomenderos y, a la postre, muchos de ellos turbiamente mestizos, que tantos quebraderos de cabeza habían proporcionado a sus Católicas —y endeudadas— Majestades. Frente a la vigilancia de la fidelidad de los jueces siempre estuvo la necesidad de atender las peticiones de aquellos súbditos al fin y al cabo vinculados a mineros, hacendados y comerciantes que tanto hacían —a su pesar— por las arcas del Estado.

La Audiencia se había convertido en cada región americana en una verdadera *corte provincial.* Por ende, era el símbolo máximo del ascenso en el aparato de la monarquía y trampolín obligado para dar el salto a la Península. El rigor con que el Consejo de Indias procuró que los jueces y alcaldes destinados a América fueran peninsulares y más aún que las clientelas de las que procedían estuvieran ligadas a los Colegios Mayores controlados a su vez por él mismo, convirtió a las audiencias en el principal ámbito de confrontación política de la América española. La generalización de las ventas de oficios desde fines del XVI, sin embargo, abrió la puerta a un paulatino desembarco criollo en los *oficios menores,* paso previo para que, más lentamente todavía, fueran incorporándose algunos americanos como jueces a lo largo del XVII. A ello ayudó, sin duda de ningún género, el ahondamiento de las dificultades financieras del Imperio, justo a la par que las economías coloniales avanzaban en su integración y diversificación durante ese siglo.

La idea cotidiana del Imperio

La trabazón entre la mecánica de gobierno, justicia y burocracia en general, y las correspondientes élites indianas condujo a una situación de fines del XVII que ha sido entendida como *impotencia* de la Monarquía a la hora de mantener la lealtad de sus representantes judiciales. Sea así, o fuera que las sociedades americanas habían logrado un genuino afianzamiento en el control de sus asuntos inmediatos, lo cierto es que en el propio sistema metropolitano se habían dejado sentir los efectos de lo que se ha calificado de *pacto colonial.* Se trataba de una suerte de acuerdo tácito en el que América aportaba recursos, la Corona toleraba a regañadientes la filtración de criollos en su estructura y, todos en irregular conjunto, disfrutaban de los beneficios materiales y espirituales de una ortodoxia patricia a salvo de las cínicas austeridades de la Europa reformista. Claro que aquella trabazón no era producto exclusivo de las más altas instancias de gobierno colonial. Todo hubiera sido impensable de no haber proliferado desde los primeros compases conquistadores una densa trama de cargos y oficios ligados a la vida regional y local.



La sociedad colonial en el siglo XVIII (detalle del biombo mexicano *El Volador*, Museo de América)

La imagen del rey, de la Monarquía, que más a mano tuvieron los súbditos americanos fue —para desdicha las más de las veces de los monarcas— la transmitida por gobernadores, corregidores y alcaldes mayores. Si bien la jerarquización transmitida por Juan López de Velasco en 1570 difuminó las raíces de cada uno de esos oficios, dejó claro sin embargo cómo se trataba de las dos formas de delegación de poder más cercanas al súbdito: el gobierno de ámbito regional y local. Tales oficios —que indujeron materialmente lo que pudiera llamarse el *ordenamiento territorial* de Indias— habían aparecido a través del régimen de capitulaciones, y precisamente por ello muchos de sus perfiles quedaron ocultos en la casuística jurídica propiciada por la frontera de los conquistadores.

Y es que cada escenario de la conquista empezó por ser *teorizado* por la compaña de turno de cara a sus pretensiones y reclamaciones de tierras a repartir. A eso se añadió el que las regiones prehispánicas —sus sistemas e infraestructuras— fueron el límite de la expansión; también el que la colonización hispánica fuera fundamentalmente urbana y que para remate, de cada proeza conquistadora naciera un *universo jurídico-político* peculiar, al que un Estado en formación más que canalizar tuvo que adaptarse. A partir de ahí cabe entender que el *organigrama* logrado por López de Velasco en su momento encubría la aplicación de esferas de gobierno, sin un plan previo, sobre situaciones, personas y demarcaciones absolutamente heterogéneas por lo que el mismo oficio pudo tener una trascendencia distinta según las diferentes latitudes. Y todo ello pese a que desde fines del XVI en la metrópoli se intentaba legislar con un rasero único. La caricatura del resultado es bien conocida, aunque sistemáticamente sobredimensionada en su alcance: la ley se acataba en Indias, pero no se cumplía.

Al igual que el virrey y la audiencia, el gobernador, el corregidor y el alcalde mayor eran formas de delegación del poder real. Como ellos sus raíces estaban en la práctica política bajomedieval y llegaron al Nuevo Mundo con toda la precisión de lo conocido y toda la vaguedad de lo inorgánico. Hacia 1520 los gobernadores nombrados para Indias —y los adelantados, ya que no estaba claro el distingo— se diferenciaban porque podían nombrar *tenientes de gobernador* y aun *alcaldes mayores,* según tuvieran que atender cuestiones de gobierno o justicia, respectivamente.

Esa vaga acotación, que sirvió hasta 1570, contenía sin embargo una re-

Principales libros-registro que solían existir en una caja de Real Hacienda de Indias (antes de las reformas borbónicas)

Los dos básicos:

Libro de la Razón General de Hacienda Real. (Cada oficial, una copia).

Libro del Común del Cargo Universal de Hacienda Real. (Idem.).

Numerados por letra, encuadernados y rubricados:

Libro de lo que entra y sale.

Libro de lo que se sacare de la Caja para volver a ella.

Libro de gastos en bastimentos, municiones y materiales.

Libro de Tasas (de la Audiencia) (Era copia del de la Audiencia).

Libro de Pueblos de Indios.

Manual de quintos y derechos (sobre oro, plata y piedras preciosas).

Libro de remaches y manifestaciones (metales preciosos ya quintados).

Libros de minas (registro).

Libro de almojarifazgos + *Libro Mayor de almojarifazgos.*

Libro de denunciaciones de contrabando y descaminos. (En Lima, simplemente, *Libro de descaminos).*

Manual de almojarifazgos, novenos, penas de cámara, descaminos, etc.

Libro de oficios vendibles.

Libro de Almacenes Reales (sendas copias para contador y tesorero).

Libro de almonedas.

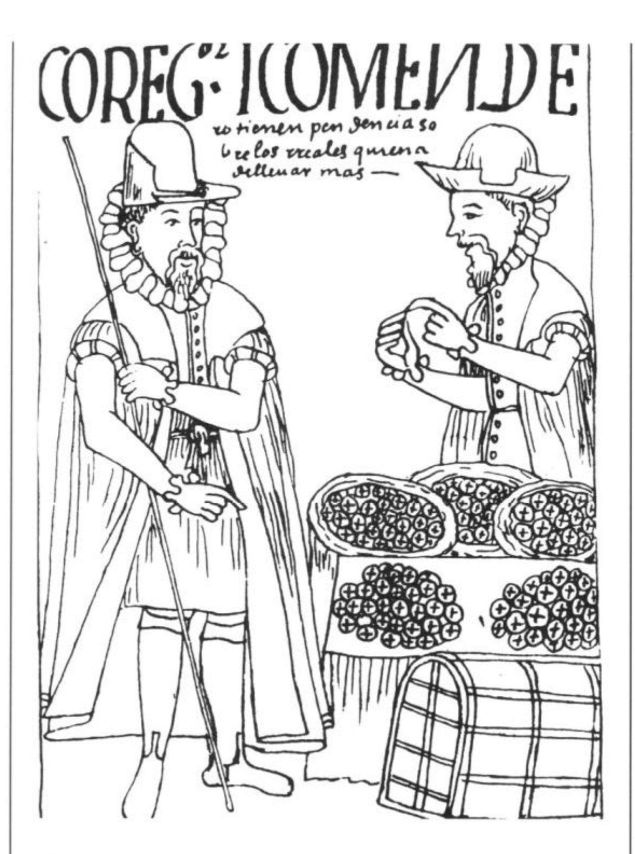
Libro de remates (ventas y subastas).

Libro de datas de Libranzas.

Asiento de libramientos a la letra (lo guardaba el contador).

Libro de Acuerdo de Hacienda Real (lo guardaba el contador).

Libro de Comisiones de alcabalas (arrendamientos de la recaudación).



Corregidor y encomendero se disputan las ganancias (ilustración de Guaman Poma de Ayala, siglo XVI)

ferencia nítida a la práctica conocida y a la tendencia jerarquizante que se había decantado ya, puesto que efectivamente los alcaldes mayores eran por origen jueces enviados por el rey a una ciudad. Incluso llegaron a existir alcaldes mayores de *Audiencia,* seguramente por reflejo de los que habían existido en Galicia. En cuanto a su dependencia de los gobernadores, parece claro que era un resultado de la preeminencia de la delegación general que la conquista había consolidado sobre bases de raíz peninsular.

La complicación en el caso indiano fue que los corregidores eran también enviados del rey a una ciudad para gobernar en su nombre junto al concejo. Por ello *jerárquicamente* acabaron por confundirse con los alcaldes mayores, al tiempo que éstos fueron vaga y circunstancialmente equiparados a los gobernadores por López de Velasco. Sin embargo, en su momento, cuando fueron creados los oficios, los criterios parecían estar claros: a una empresa de conquista, que pudiera dar por resultado la incorporación de un *reino,* no se podía adjudicar menos que un gobernador —adelantado siempre, en última instancia— que representara la autoridad real en la posible nueva *provincia.*

La muy compleja tarea de poner orden y justicia en el trato a los naturales, en los litigios de repartos y derechos adquiridos, primero en Cuba y luego en México, Centroamérica o Panamá, donde el comercio, la mano de obra o las infraestructuras de los pueblos sometidos hacían el futuro prometedor, exigió jueces y alcaldes mayores. Pero cuando el Perú de las guerras civiles mostró lustro tras lustro su crudeza, fue preferible nombrar *sólo* corregidores, vigilantes de aquellos vecinos disconformes a punto siempre de la rebelión y el desafío: práctica bajomedieval al servicio del Estado Moderno.

Con el paso del tiempo la burocracia cotidiana enrasó tanta sutileza, la diferenciación de esferas de competencias se fue diluyendo y sólo quedó la materialidad de jurisdicciones jerarquizadas con claros matices coloniales. Por arriba gobernaban los llegados de la Península o, todo lo más, educados en ella; desde abajo se era vecino, natural del *reino* o la provincia encabezada por una Audiencia, se podía escalar a las prebendas de una alcaldía mayor o corregimiento y hasta alcanzar los honores y privilegios de una gobernación. Pero casi siempre ese escalón estuvo en manos de presidentes de audiencia. Así es que el punto de fricción estaba en ser *letrado* o de *capa y espada,* en seguir la carrera eclesiástica —donde se abría otro mundo de vericuetos— o la aventura de pasantías y escribanos, colegios y clientelas, que encarrilaban un arduo ascenso en el aparato del Estado. Los menos ambiciosos, amantes tal vez del pupitre y las planillas, tuvieron siempre la posibilidad de hacerse oficiales reales.

La Hacienda Real en el mundo de Eldorado

En la América española el término *oficiales reales* se refirió siempre, casi de forma exclusiva, a los funcionarios de la Real Hacienda. Describía a un género muy específico de servidor de la monarquía diferenciado del resto por su pasar mediocre, sus limitadas rentas y las muchas restricciones que las leyes hacían pesar sobre su vida y persona. En realidad debió ser que desde los primeros tiempos parecieron más una

especie de guardadores del patrimonio del rey que genuinos agentes del Estado. La Hacienda de Indias estuvo siempre integrada por dos sectores estructurales, uno instalado en la metrópoli y el otro diseminado por el continente americano, dificultosamente ligados por algunos *nudos* operativos como eran las Contadurías o Tribunales de Cuentas. Ambos estarían sumidos en una técnica contable relativamente arcaica, pero siempre animados en su conjunto por la pujanza de la plata, el oro y algún otro producto colonial de alta rentabilidad, irregularmente repartidos por tan vastos territorios.

El modelo de base —si se quiere sintetizar así— fraguó ya en la Casa de la Contratación con su contador, tesorero y factor, aunque es fácil colegir, como en otros sectores, que en realidad lo que nació entonces fue una infraestructura humana —los *oficiales reales*— para vigilar los intereses de la corona, más que del Estado, en el negocio de la expansión por el Atlántico. Aquel origen en torno a 1503 implicó una serie de características básicas que no harían sino profundizarse incluso después de las reformas borbónicas de mediados del XVIII. La más sustancial de ellas fue la pronta definición de un criterio centralizador asociado a la cadena institucional por la que discurría el trámite hacendístico y financiero. Cajas Reales, Audiencia o Tribunal de Cuentas, Casa de la Contratación, Consejo de Indias y Consejo de Hacienda, conformaban la secuencia de gestión que cubría desde la contabilidad elemental hasta el control financiero con criterio de Estado. Claro que ese sistema estuvo lastrado perennemente por la lentitud burocrática y la distancia, hasta el punto de que las supervisiones definitivas de cuentas rara vez tardaron menos de diez años en regresar a las respectivas cajas de origen.



Otra de las claves presente desde los primeros momentos, y casi nunca tenida en cuenta por la historiografía, era el que la Real Hacienda puesta en funcionamiento en el siglo XVI no implicara exactamente una fiscalidad moderna. En realidad conforme el Estado de la Monarquía fue integrándose como Estado moderno, la Real Hacienda fue adaptándose a la casuística fiscal sin variar siquiera la nomenclatura de los distintos ramos que la componían. Ello implica que el sentido patrimonial de los primeros años sirvió para acoger cambios funcionales producidos en las rentas del Estado, de forma que conceptos ligados en su origen a seguros, participaciones en cuenta, derechos o tasas, acababan por convertirse en impuestos sin que en ningún documento aparezca ese cambio cualitativo manifiestamente expresado.

Como además la Hacienda indiana había nacido sujeta a la idea de *monopolio real* a imagen y semejanza de lo portugués, persistió en su estructura una doble funcionalidad en cuanto administración del monopolio propiamente dicho y administración fiscal en sí. *Estancos* y *ramos* fueron objeto de confusiones operativas incluso a fines del siglo XVIII, ya que de hecho se producían transferencias entre lo que era el cuidado de los intereses de la Corona —estancos— y los derechos de la misma —impuestos—. En fin, que todo el sistema consistía en la irregular coexistencia de un recurso arcaizante en cuanto bajomedieval y otro netamente moderno.

La relación técnica entre la Península y las colonias marcaba en última instancia el ritmo fiscal indiano, y aún sería posible decir que la filosofía misma de la Real Hacienda para América. Las *flotas y galeones,* en cuanto sistema amparado por la Monarquía y nutrido por la iniciativa privada, imponían no sólo un condicionante de tiempo, sino también criterios de preferencia en la gestión puntual de determinados ramos. Así sólo algunas cajas reflejaban en sus cuentas un ritmo anual en tanto que en la mayoría la irregularidad era absoluta. Por lo mismo los ramos más directamente relacionados con el estímu-



Izquierda, Antonio Amar y Borbón, virrey de Nueva Granada, comienzos del siglo XIX (Por Joaquín Gutiérrez). Arriba, entrada en Potosí del virrey del Perú, arzobispo Morcillo (por M. Pérez de Holguín, Museo de América)

lo del comercio intercontinental y la minería de la plata —*avería* y *azogues,* básicamente— condicionaron secularmente la independencia del Estado en materia de política financiera para Indias. De hecho, la persistencia del criterio de monopolio en la gestión de la economía colonial se debió más a la fuerte dependencia de la Monarquía respecto a las grandes casas comerciales que al mantenimiento de una filosofía económica que, ya con Felipe II, fue tenida por obsoleta.

Un lastre más arrastrado desde la primera mitad del XVI fue el *mapa fiscal* de América trazado por el descubrimiento primero, la conquista más tarde y la idea del Nuevo Mundo formada por ambos procesos. Expectativas optimistas de un primer momento, criterios de control obsesivo, infravaloración de las fronteras y en cualquier caso la fantasía o el disimulo del conquistador para obtener el mejor botín, generaron una infraestructura hacendística en la que subsistieron hasta bien mediado el XVIII cajas inútiles con cajas saturadas, tributación indígena agobiante con *paraísos fiscales,* trabas interminables con vacíos de miles de kilómetros que facilitaban las fugas.

Con tales fundamentos las Cajas Reales diseminadas por América funcionaron con sus tres teóricos empleados y con una mecánica bastante sencilla. Las cajas realmente activas —las que no quedaron obsoletas a poco de la Conquista— mantuvieron hasta las reformas del XVIII un Registro General de movimientos a base de libros, diferenciando sólo los ingresos o *cargos* de los gastos y libranzas o *datas.* Al cierre del ejercicio, en principio anual, toda esa contabilidad pasaba a integrar la correspondiente *Relación Jurada,* que se completaba con una *Carta cuenta,* o resumen de los cargos y datas globales de cada ramo.

En realidad como ni todos los ingresos ni todos los gastos se habían realizado efectivamente, como existían deudas acumuladas, y como los errores en los apuntes —involuntarios o no, nunca se sabrá— eran a veces de verdadero bulto, el efectivo cierre del año no se producía hasta haber cumplido la larga cadena de revisiones en que se iba

detectando lo que se debía haber cobrado y no se cobró en su momento: los *alcances de cuenta* que pasaban a constituirse en otro *ramo* para la caja correspondiente. Hasta qué punto ése fue un mecanismo de financiación más o menos encubierta, una connivencia de los oficiales con comerciantes de la región, es difícil de calibrar.

La revisión fundamental de todas las cuentas se hacía básicamente en los Tribunales de Cuentas que existieron desde 1605 en Lima, Santa Fe de Bogotá y México y, en cada caso, en la Juntas de Hacienda constituidas al efecto en la Audiencia por el presidente de ésta o el virrey, el fiscal, el oidor y el oficial real más antiguos, sumándose un contador si se trataba de una de las tres capitales señaladas. En realidad era en los Tribunales donde se hacía una revisión más completa, pues contaron para ello con tres contadores de cuentas, otros tantos de resultas (alcances, básicamente), dos oficiales, más un número indefinido de escribientes y otros ayudantes, con todos los cuales se iban componiendo los diferentes libros de control. Estos libros eran el de Memoria (censo fiscal), las Receptas (cuentas recibidas), el Inventario (cuentas fenecidas o cerradas), el de Resultas y el general de Rentas, que contenía uno por uno todos los ramos de hacienda. Todo ello quedó regulado en las Ordenanzas de Contaduría de 1605.

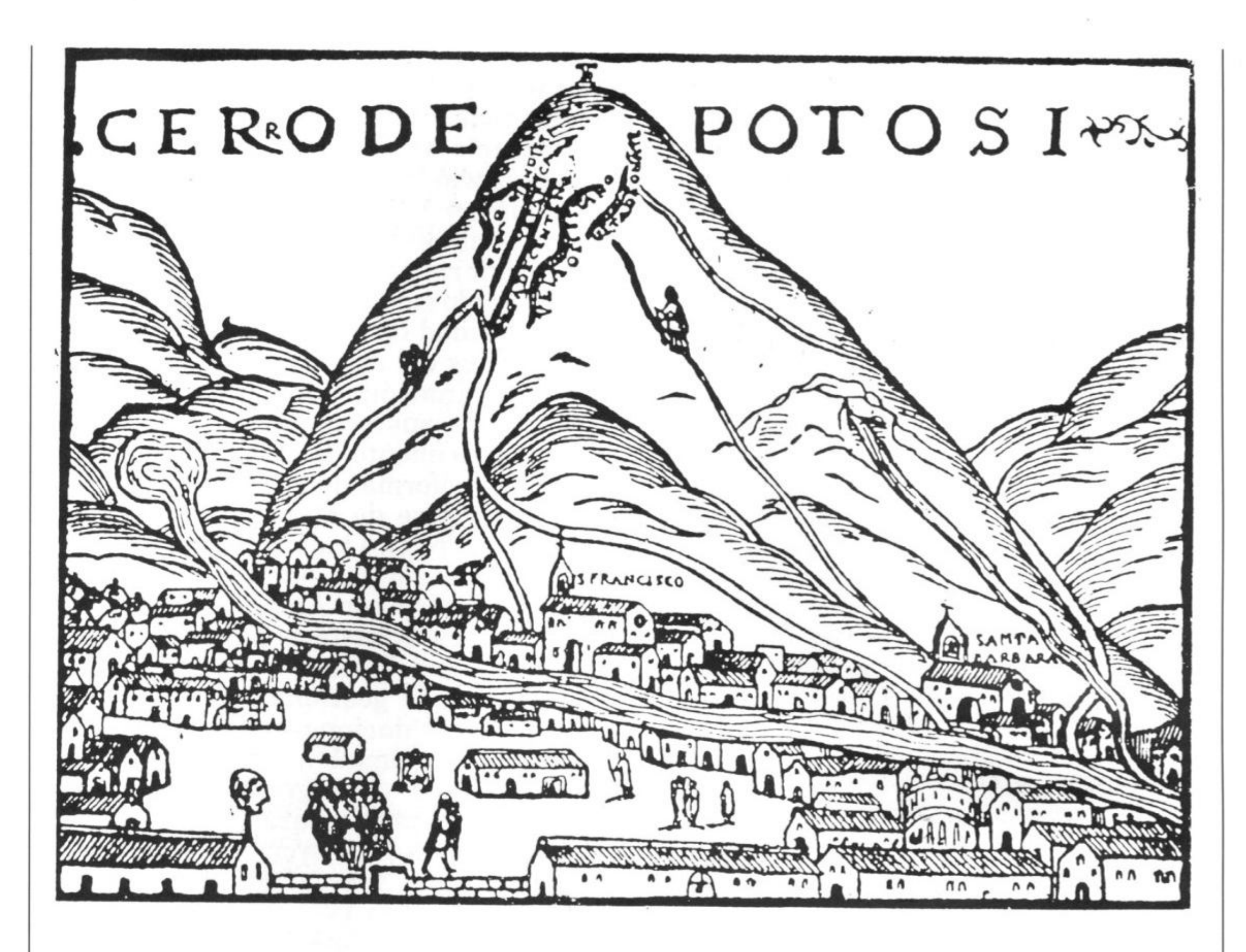
Las Juntas de Hacienda que operaron en las Audiencias actuaron más bien como instancias de planificación económica, además de controlar los resulados fiscales e informarlos ante los correspondientes órganos peninsulares. De ellas nació la práctica de los *Acuerdos de Hacienda,* nunca regulados antes de 1626, que también funcionaron en los casos en que al no haber Audiencia ni Tribunal se reunían los oficiales reales con el gobernador para tratar asuntos de materia económica. En todos los casos, según establecieron las sucesivas ordenanzas y luego recogió la Recopilación de Leyes de Indias de 1680, el voto de los oficiales reales era decisivo.

Los ramos de la Hacienda de Indias fueron diversos y a veces imprecisos en cuanto se trataba de una *hacienda territorial* peculiar, al conjugar la castellana con la casuística colonial, dentro de las finanzas españolas del antiguo régimen. En ellos y en su aplicación se complicaban los regímenes por estamentos, los de territorios incorporados y más todavía las figuras fiscales nacidas de la expansión misma y la explotación de los tesoros americanos. De entre los impuestos que suponían tradicionalmente un régimen de vasallaje, en América alcanzaron especial relevancia el *tributo,* por cuanto debían pagarlo todos los indios y la Corona delegó su cobro en encomenderos, y la *alcabala,* desde su aplicación a fines del XVI y gestionada a través de asientos con los consulados de comercio.

Las contribuciones eclesiásticas fueron probablemente las más enrevesadas en su evolución y materialización, ya que sobre ellas flotaron de continuo las implicaciones del Patronato Real y el Vicariato real más tarde. Pero, en síntesis, compusieron una amplia gama de ramos y conceptos en los que fraguaba la financiación de la tarea evangelizadora y, por ende, una delicada administración de rentas y servicios eclesiásticos. Por todo ello la monarquía percibía una inexplorable gama de porcentajes... a su favor y a su cargo, según en qué casos, épocas y situaciones.

Expedientes y juros compusieron también una variada trama de *asientos, composiciones, situados, oficios vendibles* y demás formas de contratación y deuda pública que escapaban a lo estrictamente fiscal, delatando la complejidad financiera alcanzada por la monarquía española y sus intrincadas relaciones con las distintas sociedades americanas. A ello hubo que añadir, conforme avanzaba el XVII, la creciente tendencia a solicitar *servicios* —originalmente otorgados por las Cortes— que indujo en la práctica la proliferación de los ramos *ordinario y extraordinario* en todas las cajas indianas. Y en fin, estancos y aduanas, completaron otra sección de ramos cuya entidad y composición dependía del lugar y sus caracteristlcas.

A ello, como ya se apuntó, había que sumar administraciones convertidas con el tiempo en ramos de apariencia fiscal, como fueron la *avería* —inicialmente una prima de seguro relacionada con la organización de las flotas— y los *azogues* —la gestión del suministro de mercurio necesario para refinar plata mediante amalgamación, que permitía un cierto control de la producción—. Todo el sistema creció en complejidad e ineficacia al compás por



Cerro de Potosí, del que se extrajo una fabulosa cantidad de plata

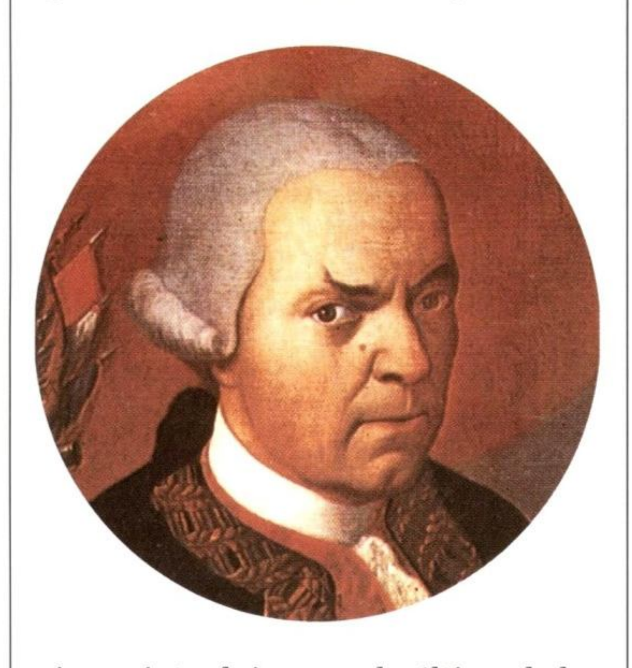
el que la América española se integraba en circuitos occidentales, y solo con los cambios de la segunda mitad del XVIII fue encauzado por ciertas pautas de orden y simplificación.

El espíritu reformista

El entramado institucional de los virreinatos americanos gestado durante los siglos XVI y XVII contó con un principio básico, de fuerte arraigo bajomedieval: todos los oficios del Estado de la Monarquía, en cuanto formas diversas de delegación del poder real, conformaban una red única de control interno. La vigilancia de cada funcionario, los de arriba y los de abajo, estaba *personalmente* encomendada a cada funcionario también, desde arriba y desde abajo. Fue imposible, claro está. Si la efectividad de tal principio apenas alcanzó a los *juicios de residencia,* y ni mucho menos a todos, los efectos fraguaron tan sólo en la generalización de la desconfianza. Y, muy especialmente, en la dicotomización progresiva de todo el entramado entre *criollos y peninsulares.* Una síntesis falaz ésta que ocultaba, sobre todo, la distancia existente entre quienes conocían América y los que simplemente la administraban.

Una de las cuestiones primordiales del reformismo borbónico con respecto a América fue precisamente la necesidad de conocer mejor ese continente, sus pueblos, gentes y recursos. Dicha necesidad encajaba en la globalidad estratégica que impuso las reformas y en el deseo acrecentado de restituir la autoridad de la monarquía, de recuperar al fin y al cabo el viejo ideal de Imperio. Puesto que las colonias americanas habían vivido una primera mitad del XVIII caracterizada genéricamente por el crecimiento de sus economías regionales, y puesto que los cambios tecnológicos ligados al transporte marítimo habían transformado cualquier género de equilibrio de fuerzas gestado anteriormente, las reformas abordadas por las metrópolis europeas tuvieron un carácter marcadamente económico en cuanto a sus objetivos, pero exigieron lógicamente cambios no sólo en la administración, sino en la concepción misma del *Estado colonial.*

En el caso de España, y por lo que hace a América, la voluntad reformista se hizo presente desde el mismo momento en que Felipe V logró imponer su sucesión. Pero ciertamente hasta 1750 todo estuvo condicionado por el reequilibramiento interior de fuerzas y, ya con Fernando VI, por la búsqueda de una necesaria y deseada paz. Entre la mitad del siglo y el comienzo de la década de los 80, las reformas proliferaron pero en cualquier caso adaptadas a la nueva beligerancia española en el contexto atlántico. Los veinte últimos años de la centuria conocieron al fin una auténtica consolidación de la estructura imperial renovada, si bien tuvo que servir a un ajuste económico ya tardío, y envuelto en el deterioro acelerado del orden mundial. En síntesis, puede colegirse que los cambios más densos para América se introdujeron en la última de las etapas, pese a ser planteados desde muy pronto, cuando la política peninsular se hallaba en franca decadencia.

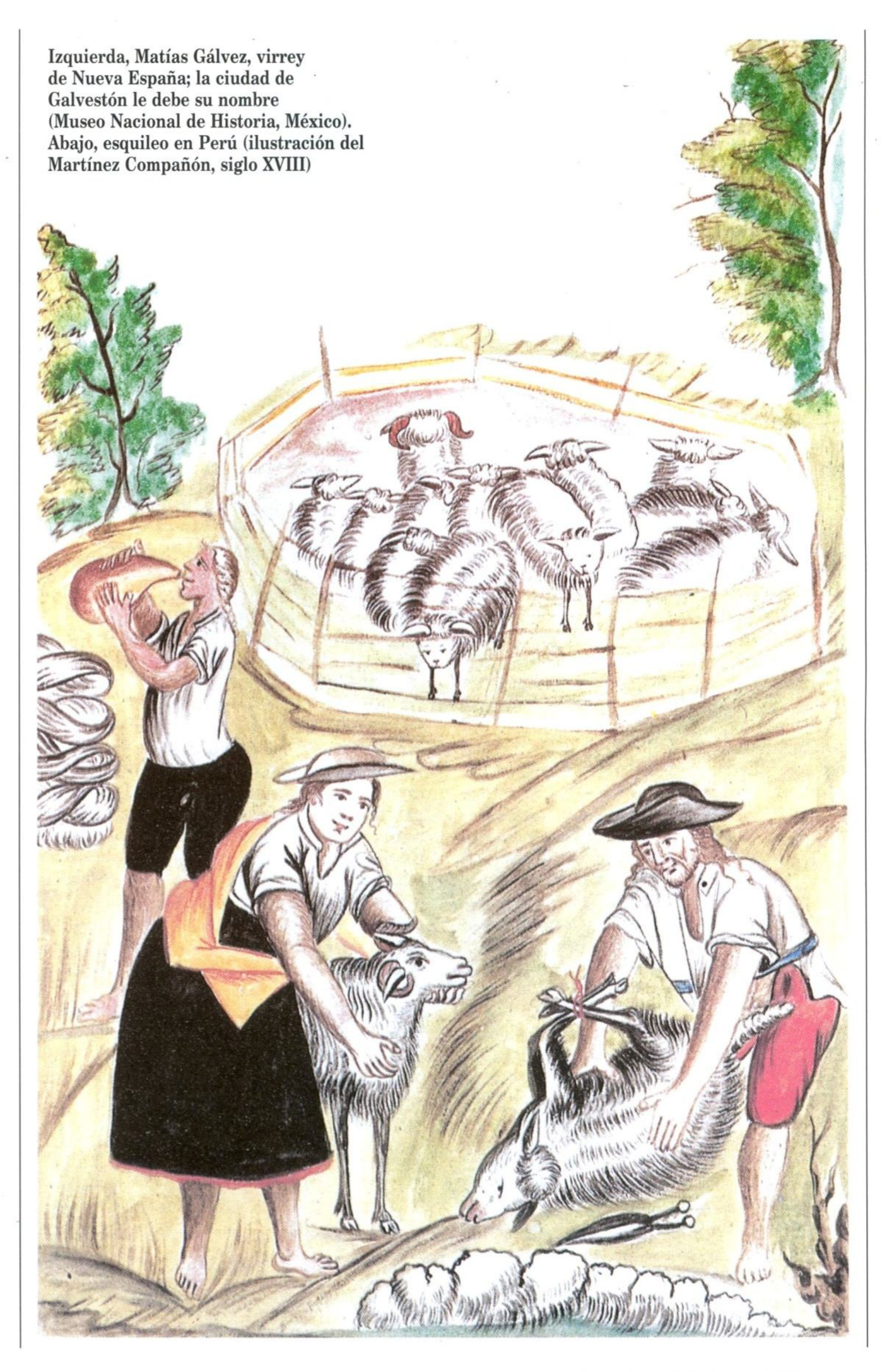


Las primeras transformaciones se produjeron en la administración central, en la Península, dentro de las sucesivas adaptaciones del sistema de secretarías. Indias, como materia de Estado, se enmarcó en ese sistema bajo diferentes ópticas prioritarias, en las que hay que ver no sólo la influencia coyuntural, sino también los cambios de enfoque de cada administración instalada en la corte. En 1705 las competencias americanas quedaron imprecisamente distribuidas en las dos secretarías entonces creadas, Guerra y Hacienda en una, y el resto de materias por otro lado. En 1714, sin embargo, quedó todo lo americano agrupado en la Secretaría de Marina e Indias, lo que desapareció tres años después, pero se retomó en 1720 bajo la fórmula de Secretaría de Ultramar que absorbía, en lo referente a América, incluso lo relacionado con Marina y Hacienda.

La entidad de lo indiano permaneció hasta fines del siglo, aunque cambiara la denominación, abriendo incluso el abanico de sus competencias exclusivas en detrimento de otras secretarías. Desde la reforma de 1754, cuando volvió a llamarse de Marina e Indias, la Secretaría retuvo bajo su esfera todo lo referente a guerra, hacienda, navegación y comercio con América, con administraciones específicas para lo relacionado con las flotas —en realidad se trataba ya de gestionar su desaparición—, recaudaciones y las minas de mercurio de Almadén. En 1787 desdobló incluso su organigrama atendiendo a Gracia y Justicia para Indias y Guerra, Hacienda, Comercio y Navegación por otro lado. Tres años después, sin embargo, Carlos IV suprimió el criterio *territorial* definitivamente, lo que cabe tener por síntoma de un estancamiento en la política ultramarina que tantas cosas puede explicar.

Y, es que en realidad la tendencia más clara y positiva del reformismo borbónico para América fue la progresiva territorialización de la concepción política global, en paralelo con la integración de un nuevo ámbito de fidelidad a la corona a través de la institución militar. Las adecuaciones estratégicas de Indias respondieron, en el citado contexto, a los avances técnicos en la navegación y sus implicaciones mercantiles, al empeño por ejercer una fiscalidad más firme que permitiera un reforzamiento del Estado, y a la paulatina militarización de las colonias con un criterio por primera vez integral en la historia de la América española. Todo ello se fue traduciendo en una concepción más cabal de las tierras americanas, hasta el punto de que su huella ha llegado nítida hasta nuestros días en sus aciertos y en los errores también.

Definitivamente creado en 1739 el virreinato de Nueva Granada, que incluyó al territorio de la Audiencia de Quito, entre 1767 y 1769 se procedió a afianzar en Norte de Nueva España



Izquierda, Matías Gálvez, virrey de Nueva España; la ciudad de Galvestón le debe su nombre (Museo Nacional de Historia, México). Abajo, esquileo en Perú (ilustración del Martínez Compañón, siglo XVIII)

con el apostadero de San Blas, la ocupación de Alta California mediante misiones y presidios y el reforzamiento del Golfo de México y Florida. Todo ello pasó a administrarse en 1776 bajo la Comandancia General de las Provincias Internas del Norte de Nueva España que, hasta 1803, tuvo además entre sus competencias la ardua integración de Luisiana. En 1776 también se creó la Intendencia y Capitanía General de Caracas y el Virreinato del Río de la Plata o de Buenos Aires, así como dos años después se dio forma definitiva a la Capitanía General de Chile. Todo ello implicó que, en menos de una década, se procedió a un ajuste territorial en el que estaban presentes todas las realidades estratégicas surgidas al menos desde un siglo atrás.

Hacia el autogobierno

Pero la actuación reformista más espectacular, la que realmente mejor trasladó a América el impulso burocrático centralizador, fue la destinada a romper el tradicional cuestionamiento de la autoridad real en los ámbitos local y regional. De una parte, y desde 1750 aproximadamente, la corte peninsular abordó una lenta pero decidida recuperación del control de las Audiencias, cuidando no sólo la calidad y fidelidad *peninsular* de los nombramientos, sino trazando al tiempo toda una filosofía de ascensos y traslados que permitiera desbloquear las tramas familiares gestadas en cada sociedad colonial. A ello ayudó sin duda el renovado desembarco de personas e intereses peninsulares al calor de las nuevas compañías de comercio y de las colonias de montañeses, vizcaínos o catalanes, según los casos. Afincados al calor del crecimiento económico de la primera mitad del siglo en los consulados de comercio de Lima y México, actuaron al mismo tiempo en los cambios financieros de la minería de la plata.

Nuevo panorama en las Audiencias y nuevo espíritu en la designación de virreyes acabarían haciendo posible el acceso a la realidad local. La intendencia puesta a prueba en La Habana en 1764 mostró la utilidad de insuflar orden y disciplina militares en la gestión colonial, incluyendo el aislamiento foral de los intereses de los también nuevos administradores. José de Gálvez, secretario de Indias, cabeza visible de la nueva fidelidad de la Monarquía y jefe de filas de una extensa clientela, comprobó sobre el terreno, como visitador de Nueva España, la necesidad y posibilidades de actuar directamente sobre lo concreto. El resultado fue la aplicación de la intendencia en América, como culminación del proceso centralizador.

La puesta en marcha del sistema comenzó con la Ordenanza de Intendentes del Río de la Plata aprobada en 1782, con la que aparecía un esquema realmente innovador: los nuevos intendentes-gobernadores de Ejército y Provincia incorporaban el ejercicio de un mando único sobre todas las materias en territorios que, explícitamente, debían definir, implementar y aun cartografiar durante su mandato. Si no se hallaban en una Capitanía General tenían el mando militar en su provincia; para cuestiones legales y administrativas contaban con un asesor letrado bajo su cargo, actuarían como jueces de primera instancia y presidían la correspondiente caja de Real Hacienda supervisando el trabajo de los oficiales reales. En el Cabildo de la ciudad sede de la Intendencia, pasaban a ocupar el puesto de los viejos corregidores, con la clarificadora novedad de estar capacitados para constituir una Junta Municipal llamada a administrar el Cabildo mismo, y en la que de hecho siempre podría contar con mayoría. En el resto de ciudades de su provincia nombrarían *subdelegados* a modo de réplica de su papel en la capital. En definitiva, la intendencia introdujo definitivamente una verdadera jerarquización territorial en cada virreinato, administrativa y gubernativa en cuanto a organigrama, y jurisdiccional desde cualquier punto de vista.

El sistema tuvo sus dificultades en altas y bajas instancias, pero siempre salió airoso. Combinando criterios tradicionales e innovadores, a los virreyes se les equiparó a superintendentes para evitar los conflictos surgidos en el Río de la Plata, colocándoles inmediatamente detrás un intendente de Hacienda. En las Audiencias, donde los problemas de competencias jurisdiccionales fueron inmediatos, al tiempo que se les reconocía plena autoridad judicial se les colocó un *regente* que se ocupara nada menos que de

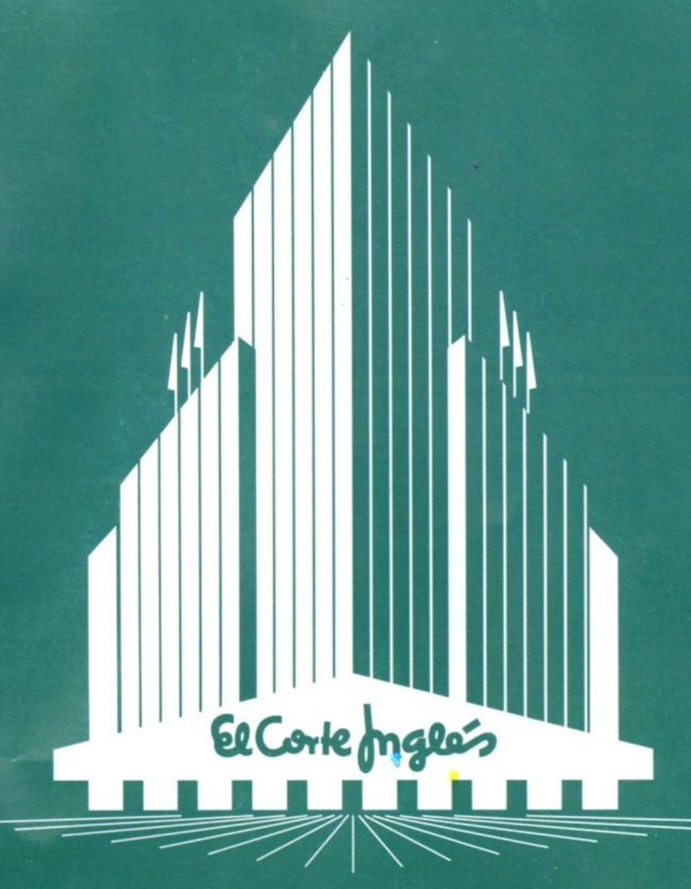
ordenar el funcionamiento interno y... de las finanzas. En donde fue posible, se ordenó que los puestos de regidores perpetuos de los cabildos —tradicionalmente monopolizados por familias criollas— fueran suprimidos, para dar paso no sólo a peninsulares, sino a las nuevas generaciones de la tierra misma, a las cuales también se les asignarían frecuentemente los cargos de subdelegado.

Con esa filosofía —aplicada en intensidad según qué casos— la Ordenanza del Río de la Plata se aplicó al Perú en 1784, y un año más tarde a Chile. En 1786, con Ordenanzas nuevas y específicas, el sistema se aplicó a Nueva España y luego a Centroamérica. Solamente Nueva Granada quedó sin aplicación de intendencias, precisamente por las dificultades surgidas para acotar cuáles debían ser sus provincias, tal como se reconocía en la Ordenanza General aprobada en 1803 y que, realmente, no tuvo ocasión efectiva de ser aplicada y contratada con la experiencia hasta entonces tenida. Algo parecido había sucedido hacia 1805 con la introducción del sistema de partida doble en la contabilidad de la Real Hacienda, intentada desde 1785-90, pero que en cualquier caso se aplicó de forma irregular y con pésimos resultados, cuando fueron viejos oficiales reales los que debieron aplicarla.

Los conflictos desatados desde 1806 en distintos ámbitos de la América española impidieron culminar casi tres décadas de reformas en la administración colonial. La interrupción cada vez más frecuente de las comunicaciones, la creciente urgencia de necesidades y gastos militares en la acelerada disolución del Imperio español, no sólo quebró el ritmo burocrático sino que provocó una creciente laguna documental que impide cualquier ponderación sobre la proyección final de las reformas. Pese a ello es notoria la impronta de las novedades borbónicas, en cuanto a idea del Estado y concepción de su gestión burocrática, en los distintos procesos de construcción de las nuevas repúblicas iberoamericanas. Especialmente si se tiene en cuenta la inmadurez del modelo aplicado, su profunda adscripción a la organización militar y lo costoso de su posterior crítica por parte del liberalismo. En cualquier caso, tanto las herencias anteriores al período borbónico como los cambios inducidos en él, constituyeron una trama política, social y burocrática esencial para entender cada gestación de los nuevos Estados en la América hispánica contemporánea.

Bibliografía

Artola, Miguel, *La Hacienda del Antiguo Régimen,* Madrid, 1982. Borah, Woodrow, *El Juzgado General de Indios en la Nueva España,* México, 1985. Burkholder, M. A. y Chandier, D. S., *De la impotencia a la autoridad. La Corona española y las Audiencias en América, 1687-1808,* México, 1984. Céspedes del Castillo, Guillermo, *La visita como institución indiana. Anuario de Estudios Americanos, 3* (1946). García Gallo, Alfonso, *Estudios de Historia del Derecho Indiano,* Madrid, 1972. García Gallo, Alfonso, *Los orígenes españoles de las instituciones americanas,* Madrid, 1987. Hamnett, Brian R., *La política española en una época revolucionaria, 1790-1820,* México, 1985. Kaplan, Marcos, *Formación del Estado nacional en América Latina,* Buenos Aires, 1976. Liss, Peggy K., *Orígenes de la nacionalidad mexicana, 1521-1556. La formación de una nueva sociedad,* México, 1986. Lynch, John, *Administración colonial española. 1782-1810. El sistema de intendencias en el Virreinato del Río de la Plata,* Buenos Aires, 1967 (2.ª ed.). Manzano Manzano, Juan, *La visita de Ovando al Real Consejo de las Indias y el Código Ovandino. El Consejo de las Indias en el siglo XVI,* Valladolid, 1970. Manzano Manzano, Juan, *Historia de las Recopilaciones de Indias.* 2 vols. Madrid, 1950-1956. Muro Romero, Fernando, *Las presidencias-gobernaciones en Indias,* Sevilla, 1975. Ots Capdequí, José M., *El Estado español en las Indias,* México, 1986 (7.ª reimpr.). Rubio Mañé, Ignacio, *Introducción al estudio de los virreyes de Nueva España, 1535-1746,* 4 vols. México, 1983 (2.ª ed.). Schäfer, Ernesto, *El Consejo Real y Supremo de las Indias.* 2 vols. Neudeln, 1975 (reimpr.). Tomás y Valiente, Francisco, *La venta de oficios en Indias (1492-1606),* Madrid, 1972. Véliz, Claudio, *La tradición centralista de América Latina,* Barcelona, 1984. Vives, Pedro A., *La América de Carlos III: geopolítica imperial para la era de las revoluciones.* En *Cuadernos Hispanoamericanos. Los Complementarios/2.* Madrid, 1988.


El Corte Inglés